This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

103 168 167

Digitized by Google

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

REVUE

DE

SCIENCE ET DE LÉGISLATION

FINANCIÈRES

Digitized by Google

Digitized by Google

REVUE

DE

SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

CASIMIR PÉRIER

A. RIBOT
Député,
Membre de l'Institut

CAMILLE LYON
Président de la section des finances au Conseil d'Etat

STOURM
Membre de l'Institut

BERTHÉLEMY
Professeur à l'Université de Paris

CHAVEGRIN
Professeur à l'Université de Paris

ESMEIN
Professeur à l'Université de Paris

HAURIOU
Professeur à l'Univ. de Toulouse

DIRECTEURS :

Max BOUCARD
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Gaston JÈZE
Professeur agrégé à l'Université de Lille

PREMIÈRE ANNÉE

PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1903

FRA
872
R.3

Digitized by Google

Econ P 7214

Quartfour Econ

Digitized by Google

Tome Ier No 1 — 1re ANNÉE — Janvier-Février-Mars 1902

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

CASIMIR PÉRIER

A. RIBOT
Député

CAMILLE LYON
Président de la section des finances au Conseil d'Etat

STOURM
Membre de l'Institut

BERTHÉLEMY
Professeur à l'Université de Paris

CHAVEGRIN
Professeur à l'Université de Paris

ESMEIN
Professeur à l'Université de Paris

HAURIOU
Professeur à l'Univ. de Toulouse

DIRECTEURS :

Max BOUCARD
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Gaston JÈZE
Professeur agrégé à l'Université de Lille

SOMMAIRE

Notre programme.
Une vue d'ensemble sur le régime fiscal de la France, par H. BERTHÉLEMY.
Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances, par G. PERREAU.
Le projet d'emprunt du département de la Seine, par G. CADOUX.

Jurisprudence de la Cour des comptes, par V. MARCÉ.
Les Finances locales et les allocations aux conseillers généraux, aux conseillers municipaux et aux maires, par MAX BOUCARD.

Chronique française, par GASTON JÈZE.
Chronique étrangère (système financier des Etats-Unis), par W. M. DANIELS.
Statistique.
Législation.

Analyses et comptes rendus : 1° *Les livres*, par GASTON JÈZE ; 2° *les Revues*, par LÉON POLIER.

Abonnement annuel : France, 18 fr. — Étranger, 20 fr.
LA LIVRAISON : 5 FRANCS

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, 16

Digitized by Google

MODE DE PUBLICATION

La *Revue de Science et de Législation Financières* paraît **tous les trois mois** par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur agrégé à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, 16, Rue Soufflot, à Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages financiers dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

PRINCIPAUX COLLABORATEURS

Conseil d'Etat : MM. Tardit, Noel, Tardieu, Tissier (maîtres des requêtes) ; Dejean, Carrière, Leger, Roger (auditeurs).

Cour des Comptes : MM. Marcé (conseiller référendaire) ; Paul-Dubois (auditeur).

Inspection des Finances : MM. Pièyre (inspecteur général) ; Epinay (inspecteur adjoint).

MM. les Professeurs Cauwès, Esmein, Chavegrin, Berthélemy, Jacquelin (*Université de Paris*) ; — Taudière (*Université catholique de Paris*) ; — Lacoste, Moreau, Politis, Delpech (*Université d'Aix-Marseille*) ; — Duguit, Sauvaire-Jourdan (*Université de Bordeaux*) ; — Le Fur (*Université de Caen*) ; — Truchy, Vignes (*Université de Dijon*) ; — Michoud (*Université de Grenoble*) ; — Wahl, Lévy-Ullmann, Guernier, Aftalion (*Université de Lille*) ; — Bouvier, Brouilhet (*Université de Lyon*) ; — Rist (*Université de Montpellier*) ; — Petit (*Université de Poitiers*) ; — Artur, Thélohan (*Université de Rennes*).

MM. de Swarte, Trésorier payeur général du Nord ; — Samuel, bibliothécaire en chef du Sénat ; — Fournol, Docteur en droit, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris) ; — Voguet, chef de bureau au Ministère des finances ; — Gaston Cadoux, chef de bureau au Conseil Municipal de la ville de Paris ; — Barthélémy, Docteur en droit.

Allemagne : MM. Otto Mayer (*Université de Leipzig*) ; Sartorius Von Waltershausen (*Université de Strasbourg*) ; Julius Wolf (*Université de Breslau*) ; Otto Gerlach (*Université de Kœnigsberg*).

Belgique : MM. E. Dubois (*Université de Gand*) ; J. Vincent, chef de bureau au ministère des finances.

Etats-Unis : M. W. M. Daniels (*Université de Princeton*).

Grèce : M. Andreades (*Université d'Athènes*).

Italie : MM. Nitti (*Université de Naples*) ; Dalla Volta (*Institut des sciences sociales de Florence*) ; Virgilii (*Université de Sienne*).

Roumanie : M. Seulesco (*Université de Bucarest*).

Suisse : M. Charton (*Ecole Polytechnique de Zurich*).

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION :

Louis Apcher.

Digitized by Google

NOTRE PROGRAMME

La progression des dépenses publiques et l'augmentation des impôts sont les deux grands faits qui dominent la vie politique des Etats modernes.

Le désir d'arrêter la progression des dépenses et des impôts, le juste souci de mieux répartir le poids des charges publiques, ont remis en question toutes les institutions, toutes les méthodes financières. Les solutions empiriques des siècles passés sont vivement combattues, sous la double influence du malaise général éprouvé par les contribuables surchargés d'impôts, et d'une conscience plus complète des devoirs qu'entraîne la solidarité sociale. Les projets de réforme se multiplient, — la plupart du temps, — généreux dans l'idée qui les inspire, mais trop souvent mal étudiés, impraticables, et quelquefois même apparaissant comme des armes de combat pour une lutte de classes. Aussi, trop fréquemment, les réformes financières proposées sont-elles prônées sans mesure ou combattues avec excès, sans que partisans ou adversaires se soient donné sérieusement la peine d'en discuter froidement les avantages et les inconvénients.

A l'heure actuelle, il n'y a pas de tribune libre du haut de laquelle des esprits sincères, dégagés de toute passion puissent faire entendre la voix de la vérité et du bon sens. Et cependant, la libre discussion scientifique des doctrines financières n'est-elle pas la condition indispensable de tout progrès sérieux et durable ?

Digitized by Google

Voilà les sentiments qui nous ont poussés à créer un organe indépendant, *essentiellement et exclusivement scientifique*, où les opinions les plus divergentes pourraient se produire, à la seule condition d'être solides et sincères. Voilà l'idée qui a présidé à la fondation de la *Revue de science et de législation financières*, et qui a reçu les encouragements des hommes éminents qui ont bien voulu accorder à notre entreprise le puissant patronage et la haute autorité de leur nom.

Est-il besoin d'insister davantage sur le but que nous poursuivons ? Il suffira, pour dissiper toute équivoque, de développer le programme qu'après mûre réflexion nous avons élaboré et auquel nous resterons scrupuleusement attachés.

Ce programme tient tout entier dans le titre de notre publication : *Revue de science et de législation financières*, ce qui indique nettement que l'on ne trouvera dans cette *Revue* que des études doctrinales et des documents.

Dans les études doctrinales, nos collaborateurs examineront, à un point de vue uniquement scientifique, les questions budgétaires ou fiscales, le mécanisme du crédit public, les opérations des services de Trésorerie, etc., en un mot tous les problèmes que soulève la gestion des finances publiques. En effet, la *Revue* a l'ambition non seulement d'aider, par les travaux désintéressés de ses collaborateurs, les efforts des hommes d'Etat qui ont la lourde responsabilité du pouvoir, de leur faire apparaître les différents aspects des questions et de contribuer ainsi à faire éviter les erreurs funestes pour le pays auxquelles peuvent conduire la générosité irréfléchie et l'esprit de parti, mais elle a encore le désir de montrer l'inanité des vains fantômes qu'agitent trop souvent devant les esprits timorés les égoïsmes et la préoccupation étroite de situations privilégiées.

La *Revue* a aussi l'intention de publier les *documents législatifs*, *administratifs*, *statistiques*, *les décisions de jurisprudence parlementaire ou juridictionnelle* de nature à intéresser tous ceux qui s'occupent des finances publiques, et, par là, de les mettre en mesure de pousser

Digitized by Google

plus avant leurs recherches et d'arriver plus facilement à la solution des problèmes qu'ils étudient.

Est-il besoin d'ajouter que la *Revue* se propose également de faire connaître le mouvement des idées et des faits dans les pays étrangers ? *La législation comparée* n'est-elle pas, en quelques sorte, un laboratoire de travaux pratiques pour les institutions sociales ? Sans doute, il convient de se garder des généralisations hâtives et des transplantations brusques ; mais les expériences des Etats étrangers peuvent fournir des indices précieux dont il serait puéril de ne point tenir compte.

La tâche est lourde et le programme est vaste. Nous nous mettons à l'œuvre avec la ferme conviction qu'il y a, dans cette voie, beaucoup à faire ; nous avons l'espoir que tous ceux qui s'intéressent, par profession ou par curiosité scientifique, aux finances publiques, nous donneront leur collaboration et leur appui.

MAX BOUCARD et GASTON JÈZE.

Digitized by Google

UNE VUE D'ENSEMBLE SUR LE RÉGIME FISCAL

DE LA FRANCE

La réforme plus ou moins complète de notre régime fiscal est une clause de style de tout programme politique : engagement sans portée, d'ailleurs, et peu compromettant, puisque l'espoir de dégrèvements qu'il fait naître chez le plus grand nombre a rarement pour contrepartie la crainte des compensations laissées à dessein dans le vague.

L'impatience du corps électoral, surexcitée sans relâche par les candidats en quête de services à rendre et de suffrages à gagner, influence nos représentants ; notre organisation financière est privée chaque jour un peu plus de cette qualité primordiale si nécessaire à la sécurité des affaires, au progrès du commerce, à la conservation de la richesse nationale : la stabilité de l'impôt.

Il est banal de rappeler après tant d'autres les dangers de la mobilité des taxes, les avantages de leur fixité. Tout impôt nouveau risque de troubler gravement les situations acquises, d'atteindre brutalement une catégorie de contribuables marqués, à l'exclusion de leurs concitoyens, pour un sacrifice qui n'est tolérable que s'il est égal pour tous. Seules, les taxes anciennes, entrées dans les habitudes courantes et dont la diffusion s'est faite par le phénomène à peu près inéluctable de la répercussion, sont devenues supportables et peuvent paraître légères.

Cette assertion à peine contredite devrait inciter à la plus extrême prudence ceux qui préconisent avec trop de hâte des innovations financières où les chances à escompter sont rarement supérieures aux

Digitized by Google

périls à courir. La masse des contribuables serait plus frappée de cette considération, elle se montrerait plus récalcitrante aux expériences où elle jouera le rôle d'éternel patient, si elle avait une plus claire notion des possibilités, si elle était mieux à même de comparer à ce qu'elle supporte ce qu'on se prépare à lui faire supporter, si elle savait quel mince soulagement on peut raisonnablement attendre des améliorations qu'on vante si fort quand on les promet et que sentent si peu ceux qui les obtiennent.

Aussi, considérons-nous comme une entreprise utile entre toutes la création de cette revue, instrument nouveau de vulgarisation des questions financières, organe résolument indépendant, largement ouvert à toute discussion scientifique, rigoureusement fermé à toute réclame politique, où ceux qui se sont trouvés à même d'acquérir en ces matières quelque savoir ou quelque expérience pourront offrir à leurs concitoyens, avec un évident désintéressement, l'occasion de s'éclairer un peu mieux, sans le risque d'être cruellement exploités.

Puisque l'honneur m'est échu d'y parler le premier, j'userai de l'hospitalité qui m'est offerte pour présenter aux lecteurs quelques réflexions d'ordre très général sur le régime fiscal de la France, et pour répondre par une protestation convaincue aux critiques injustement sévères dont il est couramment l'objet.

*
* *

Parmi les reproches qu'on fait aux impôts français, un grief domine et résume tous les autres : on a coutume de les déclarer, dans leur ensemble, injustes, et antidémocratiques.

On entend par là, d'ailleurs, selon les tendances de celui qui parle ou de ceux qu'on veut persuader, deux choses très dissemblables : tantôt on veut exprimer que nos impôts sont proportionnellement moins lourds pour les riches que pour les pauvres ; tantôt on regrette leur proportionnalité même, dont on reconnaît l'existence, et on reproche à nos taxes de ne pas suffire à redresser les inégalités sociales, de ne pas niveler les fortunes.

L'impôt n'est juste, disent les uns, que si chacun paye selon ses facultés. — L'impôt n'est démocratique, disent les autres, que s'il

Digitized by Google

réduit le superflu des riches pour augmenter le bien-être des pauvres.

La formule de l'impôt niveleur des patrimoines et redresseur des inégalités est la traduction d'une funeste erreur politique. Quiconque s'en inspire perd de vue le rôle exclusif de l'impôt, qui est de procurer au Gouvernement les ressources nécessaires à la marche des services publics. Est-il possible et raisonnable de rechercher par des procédés artificiels l'égalisation des patrimoines ? Ceci n'est plus une question fiscale ; c'est le problème social tout entier. Il n'est pas de notre ressort et nous n'y faisons allusion que pour mettre le lecteur en garde contre la trop fréquente confusion faite entre ces deux tendances : celle qui réclame la justice dans l'impôt et croit la trouver dans l'égalité de sacrifice, et celle qui aspire à la justice sociale par l'impôt et l'aperçoit dans l'égalisation des patrimoines.

Si nous renonçons à la vaine recherche de la justice par l'impôt, devons-nous faire aussi bon marché de l'autre formule ? L'égalité du sacrifice n'est-elle pas l'idéal dont nous devons chercher à nous approcher le plus possible ?

Ecartant ici toute discussion futile et tenant ce point pour établi, en sommes-nous plus avancés ? En pouvons-nous déduire une ligne de conduite capable de faciliter la tâche du législateur ?

Si, abandonnant les hauteurs d'une théorie dont le moindre défaut est l'excessive abstraction, nous nous appliquons à la recherche de solutions pratiques, nous apercevons quel maigre secours nous offre le principe énoncé. Il peut être question de son application lorsque nous envisageons l'ensemble des taxes dont un même contribuable sera chargé. Mais quelle valeur la formule gardera-t-elle s'il s'agit d'établir une taxe déterminée, n'atteignant qu'une faible partie des citoyens ? Comment l'impôt foncier, par exemple, ou l'impôt sur les bénéfices commerciaux, ou l'impôt sur l'alcool, ou l'impôt sur les cartes à jouer pourront-ils être « proportionnels aux facultés des contribuables », puisqu'il y a des gens qui ne sont pas propriétaires fonciers, qui ne consomment pas d'alcool, qui ne jouent pas aux cartes ou qui ne font aucun commerce ?

Si nous prenons pour objectif essentiel la justice dans l'impôt, nous

Digitized by Google

nous voyons non seulement acculés à l'impôt global — qu'il atteigne le capital ou le revenu — mais, nous sommes contraints d'en faire l'impôt unique.

Certes, cela n'est pas pour effrayer les gens qui se laissent prendre au piège de l'impôt global, et on peut même se demander s'il ne serait pas souverainement habile, pour l'usage qu'on en fait, d'en proclamer l'unité nécessaire.

Malheureusement, l'impôt unique est une chimère irréalisable et l'impôt global envisagé comme principale ressource d'un gros budget apparaîtra comme la plus dangereuse des injustices si l'on veut bien réfléchir aux inégalités fatales que présentera l'évaluation des biens sur lesquels on pourra l'asseoir.

L'impôt unique est irréalisable : quelques chiffres empruntés aux statistiques courantes suffisent à le démontrer.

M. Peytral évaluait récemment à 11 milliards le total des revenus de la France ; des calculs plus favorables et qu'on tient habituellement pour plus exacts doublent cette évaluation. Les plus optimistes ne dépassent guère le chiffre de 24 milliards, où sont comptés les salaires, les petits traitements, les pensions, les revenus des biens de l'Etat et des établissements publics.

Acceptons l'évaluation la plus forte. De cette masse de 24 milliards, quelle part convient-il de retrancher comme non imposable ? — On ne s'en peut faire qu'une idée très imparfaite. Nous sommes certains cependant de nous tenir au-dessous de la vérité en estimant à la moitié de l'ensemble les revenus trop faibles pour qu'il soit possible de les atteindre par l'impôt direct.

Qu'on songe en effet que les salaires seuls, si l'on en croit ceux qui ont proposé le chiffre de 24 milliards pour l'ensemble des revenus, y figurent pour dix milliards environ ; qu'on songe encore que dans notre Ville de Paris, où sont concentrées les plus grosses fortunes françaises, le nombre des petits revenus est tellement élevé que sur deux millions et demi d'habitants, 196.000 seulement sont imposés à la cote mobilière !

C'est donc sur un chiffre approximatif de douze milliards qu'il faudrait prélever les trois milliards et demi que nos différents budgets

Digitized by Google

demandent aux impôts ! Le rapprochement de ces nombres en dit plus que tout commentaire.

J'ai ajouté que dans nos Etats modernes, à lourds budgets, un impôt global, qu'il ait pour assiette le capital ou le revenu, sera forcément inique s'il n'est pas réduit à jouer dans l'ensemble des recettes un rôle secondaire.

Si l'on voulait taxer le capital, il serait injuste et d'ailleurs insuffisant de ne s'adresser qu'aux capitaux fixes ; il est impossible d'atteindre équitablement et sans grave danger les capitaux circulants. On l'a généralement compris et l'impôt global sur le capital n'a séduit que quelques utopistes.

L'impôt sur le revenu global a eu meilleure fortune. A la faveur de malentendus qu'explique l'insuffisante instruction des masses, il est devenu le plus populaire des impôts futurs.

Or deux impôts ont présentement ce caractère dans notre régime fiscal : c'est la contribution mobilière et l'impôt des portes et fenêtres. Assis sur le revenu global révélé par des signes extérieurs, on sait que ces deux impôts pèsent très inégalement sur les contribuables et que la péréquation en est impossible. C'est de la façon la plus arbitraire que les répartitions successives en sont effectuées entre les départements, les arrondissements et les communes. La comparaison peut se faire à la rigueur entre les impôts qu'ont à payer deux voisins dans la même ville ; elle ne se conçoit même pas entre un contribuable de Lyon, par exemple, et un contribuable de Vannes (1).

On ne conteste pas ces travers de nos deux impôts sur le revenu global ; on s'en prend au mode de perception et on prétend obtenir de meilleurs résultats par d'autres méthodes.

On réprouve le principe de l'évaluation par les signes extérieurs. Il y a un siècle qu'on le pratique, un siècle dit-on qu'on en constate l'in-

(1) On peut puiser, à cet égard, dans le recueil statistique publié par l'administration des contributions directes (1902) des renseignements précis singulièrement suggestifs.

Le taux moyen de l'impôt mobilier varie, entre les départements, entre un maximum de 6.97 0/0 et un minimum de 3.50. — Il varie, entre les arrondissements, entre 7.31 et 3.14. — Si l'on prend les taux moyens entre les communes, on trouve l'écart invraisemblable de 36.97 0/0 (commune de La Tieule, Lozère) et 1.60 0/0 (commune de Novale, Corse).

Digitized by Google

suffisance. Il n'y a pas de signe extérieur qui puisse équitablement servir de base à l'évaluation comparative de patrimoines situés aux deux extrémités de la France. Le loyer d'habitation est encore le moins imparfait des indices de la richesse ; il n'a de valeur cependant que pour la répartition à effectuer dans une même ville ; encore s'il s'agit d'un grand centre, doit-on reconnaître que le rapport entre le loyer et le revenu varie souvent de quartier à quartier.

Ce qu'on propose de substituer à l'évaluation par les signes extérieurs serait-il au moins plus équitable ? — Il faut écarter, pour des motifs différents, la méthode où l'on s'en rapporte à la seule déclaration par le contribuable, celle où l'on confie exclusivement aux agents du fisc le soin de déterminer la consistance des revenus. Le seul procédé sérieusement défendable, dès qu'on renonce à l'évaluation par les signes extérieurs, est celui qui combine deux autres : c'est le système de la déclaration contrôlée.

Or je n'hésite pas à le proclamer beaucoup plus dangereux, beaucoup plus injuste dans ses résultats probables que ne l'est le système actuellement adopté.

Les seules déclarations sincères seront celles dont les éléments ne sont pas dissimulables. Les propriétaires d'immeubles, les fonctionnaires, ceux dont la fortune consiste en titres nominatifs seront astreints au respect de la vérité. — En sera-t-il de même de ceux dont le patrimoine consiste exclusivement en titres au porteur ? Obtiendra-t-on des déclarations véridiques des bénéfices du commerce ou des professions libérales ?

Le contrôle le plus inquisitorial ne sera pas à même de redresser équitablement les erreurs ou les mensonges de la déclaration.

Quelles règles au surplus guideront les agents du fisc lorsqu'il s'agira de tenir une déclaration pour sérieuse ou d'en contester la sincérité ? Que de faveurs seront impunément faites, que de fraudes seront tolérées, quelle place effrayante sera fatalement laissée à la camaraderie, à la recommandation, à l'intervention des hommes politiques ! Quelle arme, aussi, mise entre les mains des agents contre ceux qui n'auront pas l'avantage de plaire à l'autorité ! Ne voit-on pas que ce danger d'inquisition fiscale, à raison duquel on repousse la

Digitized by Google

méthode de l'évaluation exclusivement confiée aux soins du taxateur, retrouve ici toute son importance.

On invoque l'exemple de l'étranger où se pratique le système de la déclaration contrôlée ! Oh le singulier argument ! Il fut un temps où les étrangers prenaient volontiers pour modèle ce qui se faisait en France ; les choses sont à ce point renversées qu'il suffit qu'une institution soit en vigueur en Allemagne ou en Angleterre pour qu'on la proclame excellente. Qu'on nous donne, alors, l'état politique et social de l'Allemagne ou de l'Angleterre ; qu'on nous donne la liberté large dont jouissent nos voisins d'outre-Manche, ou la forte discipline pratiquée chez nos voisins d'outre-Rhin.

Les développements historiques de l'income-tax et de l'Einkommensteuer expliquent l'adoption, par les Anglais et les Allemands, du système de taxation qui nous inspire pour la France une défiance trop légitime. Nous ne trouvons dans les résultats pratiques de ces expériences aucun argument qui écarte ou qui réduise nos appréhensions. Nous remarquons au surplus que ces impôts étrangers sont, pour la plus grosse part, des taxes municipales et que les recettes qu'ils donnent, semblables en cela à nos impôts directs, ne constituent qu'une faible part des budgets dans lesquels on les rencontre.

Les inégalités qui sont la conséquence de nos impôts actuels sur le revenu global ne sont pas contestables et ces taxes ne sont acceptables que parce qu'il s'agit d'en tirer moins de 300 millions (1). Un autre mode de taxation consacrera d'autres inégalités, sûrement pas moindres et probablement plus odieuses, parce qu'au lieu d'avoir leur principe dans l'imperfection de la loi, elles auront pour cause l'inexacte

(1) L'impôt personnel mobilier a donné, en 1900, les produits ci-après :

Pour l'Etat	97.030.378
Pour les départements	40.319.703
Pour les communes	38.025.007
Total	175.375.088

L'impôt des portes et fenêtres a donné :

Pour l'Etat	62.190.109
Pour les départements	14.463.404
Pour les communes	22.153.051
Total	98.306.564

L'ensemble des sommes qui représentent dans nos budgets l'impôt *sur le revenu global* pour l'Etat, les départements et les communes ainsi, est de 274.181.652 francs.

Digitized by Google

et défectueuse application que les hommes seront condamnés à en faire. Or on sait à quel point l'injustice des hommes choque plus que l'injustice des lois.

Il ne faut pas changer le mal contre un pire. Il faut se garder aussi, puisque toute taxe sur le revenu global aboutit à d'inévitables inégalités, d'augmenter dans notre budget la place faite à ce genre de recettes. L'impôt global ne pourra jamais jouer dans l'ensemble de nos taxes qu'un rôle absolument secondaire (1).

*
* *

Il faut que les impôts soient multiples ; les taxes proportionnelles au revenu global sont condamnées à rester peu productives, parce qu'il est impossible d'appliquer une règle équitable à leur répartition. Et nous voyons à regret se réduire singulièrement la portée de ce principe : il faut que l'impôt soit juste ! L'impôt proportionnel aux fortunes ne peut pas être assez complètement juste pour qu'on lui demande une part importante des recettes ; les autres impôts ne portant jamais sur l'ensemble des revenus du contribuable, la condition de justice est pour eux totalement irréalisable. Notre idéal de justice peut bien être proclamé ; il ne peut malheureusement pas être atteint à moins que nous ne recherchions la justice dans l'ensemble du régime, par à peu près, et en tenant compte de ce fait que les injustices des divers impôts se compensent et se détruisent les unes les autres.

Renonçons une bonne fois aux illusions qu'on a suggérées au nom

(1) Au cours de la discussion du budget, dans la séance du 14 février dernier, le ministre des Finances a été mis en demeure d'incorporer dans la loi l'établissement immédiat de l'impôt sur le revenu. M. Rouvier, dont la compétence n'est même pas contestée par ses adversaires, a affirmé que cet impôt ne pouvait être qu'une *taxe de remplacement* et non un *impôt de superposition*. Cela signifie que la cote mobilière et l'impôt des portes et fenêtres peuvent être retouchés et modifiés dans leur assiette, dans leur forme et dans leur nom ; le nouvel impôt ne rapportera pas davantage.

Avec une très grande bonne foi et un sens très exact des nécessités financières, M. Jaurès et venu corroborer par son affirmation politique l'affirmation financière du Ministre : « Il a été bien entendu, quand il a été question de l'impôt sur le revenu à cette tribune « qu'il serait en effet, comme le rappelait tout à l'heure M. le Ministre des Finances, un « impôt de remplacement et non pas un impôt de superposition. *Voilà pourquoi tous « ceux qui, au lieu de préparer dans l'impôt sur le revenu un moyen de remplacer nos con- « tributions veillies, y cherchent un moyen de combler le déficit creusé dans le budget par des « fraudes multiples, sont les véritables adversaires de l'impôt sur le revenu* », *J. Off.*, p. 673.

Digitized by Google

de ce principe de justice. Rappelons-nous que l'impôt est un mal nécessaire. Demandons-nous s'il est un procédé qui permette au peuple de ne pas succomber sous ce mal et de n'en pas souffrir gravement.

On a dit qu'il était utile que la nation sente les impôts qu'elle paye. Je n'ai jamais compris cette utilité prétendue, qu'on n'a d'ailleurs jamais expliquée.

Il est indispensable, sans doute, que la nation soit renseignée sur le prix des services que l'État lui rend ; je ne vois pas quel avantage il peut y avoir à ce qu'elle paye ces services par un sacrifice cruellement ressenti ; réduire la cruauté du sacrifice, n'est-ce pas lui rendre un service de plus ? Le gouvernement le plus avisé n'est-il pas celui qui obtient du contribuable les ressources dont il a besoin en lui imposant le minimum de vexations ? Le meilleur impôt n'est-il pas celui qui procure le maximum de rendement en occasionnant le minimum de mécontentement.

Voilà la seule formule qui ne sonne pas le creux, la seule règle dont le législateur clairvoyant s'inspirera, s'il tient moins à satisfaire les appétits ou les rancunes d'un comité politique, qu'à pourvoir raisonnablement aux intérêts généraux.

*
* *

Les assemblées révolutionnaires, moins soucieuses de réformes pratiques qu'éprises de théories généreuses, n'ont pas manqué de se laisser séduire par la formule de l'impôt unique, seul compatible avec l'idée de la justice absolue dans l'impôt.

Les économistes disaient alors que toute production vient de la terre, que toute taxe diminue d'autant, par répercussion, les bénéfices du producteur, qu'il est plus simple et plus économique de réclamer directement au producteur lui-même ce qu'en définitive il doit toujours supporter.

Que fallait-il, d'ailleurs, pour subvenir aux dépenses publiques ? On avait la naïveté de croire que 300 millions de livres y suffiraient ; les quatre cinquièmes de cette somme seront demandés à la *contribution foncière* ; une *taxe mobilière*, assise sur les signes extérieurs de la richesse, sera réclamée aux revenus que les biens-fonds ne

Digitized by Google

produisent pas, ceux qui viennent « des salaires publics ou privés, des revenus d'industrie, des biens mobiliers ».

Ces deux taxes se complèteront ; elles constitueront par leur ensemble un impôt unique réel sur les revenus ; c'était apparemment le triomphe assuré de la proportionnalité générale, c'est-à-dire la réalisation de la justice dans l'impôt.

L'expérience détruisit les illusions et confondit les erreurs qui étaient la base de ce système.

L'impôt foncier, écrasant pour le contribuable, fut improductif pour le Trésor. On vit tout de suite que le chiffre des recettes attendues était notablement supérieur à ce qu'on pouvait obtenir, notablement inférieur à ce qu'il fallait demander. Cédant « *à l'extrême nécessité* » on se décida à établir une autre taxe générale « dont l'avance serait demandée à ceux qui débitent les productions et les marchandises et *qui se récupèrent toujours de cette avance avec avantage aux dépens du consommateur* ». Ainsi fut instituée la patente.

La préoccupation de la justice immédiate dans la répartition y fait place à la recherche plus pressante d'un impôt lucratif et non vexatoire. Une conception moins subtile et apparemment plus exacte de l'incidence de l'impôt se substitue à la théorie beaucoup trop rigide des physiocrates : ce n'est pas d'ordinaire le producteur qui supporte définitivement la charge des taxes ; il semble bien que c'est plus souvent sur le consommateur qu'elle retombe ; on s'en remet au phénomène inéluctable de la répercussion du soin de répartir les impôts en proportion des consommations.

Et bien d'autres taxes vont s'ajouter successivement, à mesure des nouveaux besoins de dépenses ou des nouvelles insuffisances de recettes, à celles que j'ai citées ; les idées infiniment plus raisonnables auxquelles les constituants se disent contraints de céder « par l'extrême nécessité », à propos de l'institution des patentes, y guideront encore le législateur. Tels seront les impôts sur les actes, sur les mutations, sur les consommations.

En même temps que la plus lourde partie des dépenses sans cesse grandissantes sera couverte par ces ressources à propos desquelles la question de proportionnalité générale et de justice distributive ne

Digitized by Google

se pose même pas, nous assisterons à une transformation radicale des impositions directes. La contribution foncière sera défigurée et ramenée à des limites raisonnables ; la contribution mobilière sera généralisée ; d'impôt complémentaire qu'elle était, elle deviendra un impôt général, à tarif très réduit, sur le revenu global ; on la complètera par l'impôt des portes et fenêtres, dont les caractères sont pareils, avec des méthodes de perception différentes.

Dans toutes ces créations, dans toutes ces transformations, c'est toujours, — sous l'empire de la nécessité, — la même idée qui l'emporte : il faut que l'impôt rende le plus possible au Trésor ; il faut qu'il ne froisse le moins possible le contribuable.

L'idéal de la justice dans l'impôt y trouve-t-il satisfaction ? La question ne s'est pas même posée puisque dans cette construction de notre régime fiscal, le législateur n'a jamais procédé que par mesures particulières. Ces mesures n'ont été prises, et de nouveaux impôts n'ont été créés qu'aux moments critiques où de sérieux besoins de ressources se sont manifestés. Qui reprochera sérieusement aux gouvernements passés d'avoir eu pour principal objectif, en ces diverses circonstances, de rendre le sacrifice réclamé des citoyens aussi supportable qu'il était en leur pouvoir ? Qui blâmera le chirurgien d'anesthésier le membre qu'il coupe ?

*
* *

Je me suis efforcé de déterminer quel rôle secondaire pouvait jouer pratiquement, dans le choix des impôts qui doivent alimenter de gros budgets, la question de justice distributive.

Sortant de ces généralités, jetons les yeux sur l'ensemble de nos taxes et demandons-nous quel jugement il convient, à cet égard, de porter sur elles.

Le régime fiscal de la France a deux caractères essentiels qui le différencient de la plupart des législations étrangères : c'est la prédominance de l'impôt réel ; c'est l'importance relative des impôts indirects sur les taxes perçues par rôles.

Les impôts, en définitive, doivent être établis sur les gens, sur les choses ou sur les faits.

Digitized by Google

Nous avons répudié l'impôt sur les gens, le plus vexatoire et le moins productif de tous.

Nous ne demandons aux taxes sur les choses que ce qui s'en peut obtenir sans faire une place trop large à l'arbitraire administratif et sans laisser une marge trop grande à d'inévitables inégalités.

Nous obtenons les trois quarts de nos ressources des impôts sur les faits infiniment plus supportables parce qu'ils se sentent peu, — comme la brume est plus supportable que la pluie, — plus exempts d'arbitraire, parce que l'intervention de l'administrateur y est aussi réduite que possible, bien moins cruels dans leurs inégalités possibles parce que ces inégalités venant des lois et non des hommes ressemblent aux inégalités de la nature que nous subissons sans nous en plaindre.

Nous avons répudié l'impôt sur les gens. N'est-il pas étrange d'entendre, aujourd'hui, faire l'éloge d'un système qui permettrait, dans la taxation du contribuable, de tenir compte de sa personnalité ? Ne serait-ce pas ouvrir la porte aux plus criantes de toutes les faveurs, aux plus cruelles de toutes les injustices ? Car il ne peut être question d'établir une capitation égale pour tous ; il faut, nous dit-on, taxer les gens d'après ce qu'ils possèdent ; mais quel juge assez intègre, assez clairvoyant, assez impartial, sera chargé de mesurer ce qu'il possèdent ? Quel forme d'impôt peut être plus odieuse, plus vexatoire, plus brutale, plus insupportable que celle qui crée une relation forcée entre le taxateur tout puissant et dont les évaluations capricieuses pourront se donner libre carrière, et le contribuable dont les opinions et les habitudes, autant que la condition et les ressources, pourront être prises en considération quand il s'agira de le mettre au rôle ?

Nos maîtres, autrefois, lorsqu'ils nous expliquaient les mérites particuliers de notre régime fiscal, ne manquaient pas de placer au premier rang la *réalité* de nos impôts. Les impôts français sont *réels*, nous disaient-ils, ce qui est une indispensable garantie d'équité. On ne taxe pas la personne ; il serait désirable qu'on ne la connût pas ou qu'on la connût le moins possible, et les meilleurs impôts sont ceux où le contribuable n'apparaît qu'après que la contribution a été

Digitized by Google

déterminée. A ce point de vue, nos impôts indirects sont certainement plus que les autres à l'abri de la critique et c'est un motif qui doit les faire préférer.

Nos impôts directs — je prends ici l'expression dans son acception courante — ont quelques graves défauts ; le plus grave assurément que la pratique fasse apparaître, c'est l'insuffisance de leur réalité. Sans doute, ils vont chercher les choses et non les gens ; mais les choses sont encore susceptibles d'évaluations, et les évaluations peuvent être plus ou moins bienveillantes selon que les propriétaires des biens évalués sont ou non *personæ gratæ*. La faveur dans l'évaluation a cependant une limite. Cette limite disparaîtra si l'impôt devient franchement personnel. Est-ce là une réforme désirable ?

La prédominance des impôts indirects sur les impôts perçus par rôles est la raison qui explique la grande élasticité des budgets français C'est grâce à cette particularité que les contribuables de notre pays souffrent moins que les contribuables étrangers tout en payant davantage.

C'est cependant ce caractère de notre régime qui soulève les reproches les plus vifs. Volontiers, on soutient que la charge des impôts indirects retombe lourdement sur les pauvres.

On s'en prend surtout aux impôts de consommation. C'est de ceux là qu'on dit qu'ils sont « proportionnels à rebours », par cette double raison que plus on consomme, plus on paye, et que plus on travaille, plus on doit consommer. Sans faire des distinctions que le bon sens impose, on dirige, contre le bloc des taxes indirectes, des critiques qui ne seraient de mise que contre une faible partie des éléments qui le composent.

Il est bien exact qu'un quart seulement de nos ressources est obtenu des constributions perçues par rôle. Mais il faut remarquer, pour réduire à leur juste portée les arguments qu'on tire du rapprochement des chiffres, que parmi les taxes indirectes, la plus grosse part ne pèse, aussi bien que les impôts directs, que sur la richesse acquise en capital ou en revenu.

Les droits sur les actes et les mutations, les droits sur les successions, les droits de timbre, l'impôt sur les opérations de bourse, l'impôt sur

Digitized by Google

le revenu des valeurs mobilières, les droits sur les transports, les droits sur la garantie des matières d'or et d'argent ne sont pas des taxes qui atteignent les pauvres ; leur produit total, évalué dans le budget de 1903, dépasse 950 millions de francs.

Considérera-t-on comme des taxes injustes et oppressives celles qui pèsent sur l'alcool ou sur le tabac, les droits sur les cartes à jouer ou sur les bougies ? — Les recettes qu'on tire de ces impôts sur un superflu souvent nuisible s'élèvent à 860 millions. Si nous ajoutons ces deux sommes aux 900 millions d'impôts directs perçus pour l'état ou pour les budgets régionaux ou locaux, nous obtenons le chiffre respectable de 2 milliards 710 millions, dont la presque totalité ne pèse que sur ceux qui peuvent ou veulent bien payer. C'est la part très large heureusement faite à l'idée de la justice dans l'impôt.

Mesurons la part de l'injustice :

Quels impôts reste-t-il à défendre contre les attaques intéressées des politiciens ? — Ceux qui portent sur les boissons hygiéniques, les sels, les sucres et les allumettes ; cela donne en tout 290 millions, auxquels il convient d'ajouter la partie des douanes et des octrois municipaux perçue sur des denrées de consommation usuelle. Pour cet ensemble seulement, on peut craindre que la justice distributive soit médiocrement observée ; le mal — s'il y a mal — est ramené à des proportions fort restreintes.

Y a-t-il lieu, pour y porter remède, de bouleverser notre régime fiscal ?

Y a-t-il lieu de dégrever une fois de plus les boissons hygiéniques et les sucres ? — Y a-t-il lieu d'affranchir d'impôt le sel et les allumettes ?

Quels impôts sont aujourd'hui plus facilement recouvrés, plus inoffensifs pour les consommateurs les plus pauvres ? On ne prendrait pas au sérieux un malheureux qui gémirait sur la charge que lui impose la taxe sur le sel. Elle équivaut cependant à une véritable capitation puisque tout homme est contraint d'en consommer une quantité sensiblement égale.

Quel pauvre diable parviendrait à nous apitoyer en déplorant aujourd'hui le prix excessif du sucre ou du vin ?

Digitized by Google

Aussi modérés dans leurs tarifs que solides dans leur assiette et fixes dans leur rendement, nos impôts sur les consommations usuelles ne surchargent le prix de la vie que dans une proportion insignifiante. Nul ne peut légitimement s'en plaindre.

*
* *

Il n'est pas exact, en somme, que notre régime fiscal contienne les inégalités qu'on lui reproche et soit entaché du vice d'improportionnalité dont on l'accuse.

Est-ce à dire que tout y soit parfait et qu'aucune modification n'y puisse être raisonnablement désirée ?

Cette conclusion optimiste serait beaucoup trop absolue.

Des retouches heureuses peuvent être faites, *à condition toutefois qu'elles n'impliquent pas l'abandon des deux principes essentiels qui sont, à nos yeux, les qualités dominantes de notre législation française des finances : la réalité de l'impôt et la prédominance des taxes indirectes sur les taxes perçues par rôle.*

Nous n'avons cessé, pour notre part, de réclamer l'abolition des octrois municipaux dont les frais de perception sont excessifs, et qui entravent d'une manière malencontreuse les relations commerciales entre la campagne et la ville ; nous avons souhaité que l'attribution fût faite aux communes d'une large part des contributions directes ; nous avons demandé l'unification, pour l'Etat, des droits sur les alcools. Ces trois réformes constituent assurément un vaste programme. Elles pourraient être avantageusement combinées.

La réorganisation des impôts sur l'alcool ne pourra pas être longtemps ajournée : un premier pas aurait été fait dans la voie où il faut entrer si les chambres avaient adhéré au projet de M. Rouvier sur la réglementation du privilège des bouilleurs de cru. L'une des fissures par lesquelles s'évade l'impôt sur les spiritueux aurait été partiellement fermée. C'est un effort à reprendre. Tôt ou tard, il faudra fermer les autres en réalisant l'égalisation des droits dans toute la France et en réprimant la fraude par des sanctions d'une sévérité exemplaire.

L'adoption du monopole de la rectification de l'alcool produirait ces résultats et aurait quelques autres avantages. Si l'on recule devant

Digitized by Google

l'expérience, au moins devra-t-on renoncer à des méthodes de perception qui sont devenues incompatibles avec la situation actuelle de nos villes et avec l'importance des taxes sur les spiritueux.

Comment le fisc peut-il se défendre contre les fabrications clandestines à l'intérieur des villes quand la surveillance à l'entrée n'y existe presque plus, quand la consommation dans les débits se fait à peu près sans contrôle, quand le vin y pénètre presque sans impôt ?

Il ne faut pas chercher ailleurs la cause des mécomptes qu'a donné le rendement des récentes surtaxes ; qu'on rapproche l'énorme bénéfice qu'on fait en fabriquant à Paris un hectolitre d'alcool, de l'extrême facilité avec laquelle on peut pratiquer cette industrie ; l'on devinera tout de suite l'intensité nouvelle qu'a dû prendre la fraude au lendemain de la loi du 29 décembre 1900.

On ne se faisait pas faute de pratiquer la fraude, à Lyon, malgré les barrières closes, lorsque les taxes étaient relativement modérées. — L'accroissement des taxes a doublé le bénéfice que la fraude procure en même temps que l'abolition des barrières doublait les facilités avec laquelle la fraude se commet!

Est-il vraisemblable qu'un impôt aussi mal défendu se maintienne sous cette forme ?

Est-il bien possible, aussi, que les droits d'entrée sur les alcools perçus à l'introduction dans les villes n'apparaissent pas comme des impositions iniques dès qu'on ne les confondra plus avec les droits d'octroi ? C'est sous le couvert de l'octroi que le droit d'entrée s'est faufilé dans notre système d'impôts indirects. On comprend bien qu'une taxe soit mise à la porte d'une ville pour rétribution des services locaux. Mais comment justifier un droit d'entrée à la charge des agglomérations de 4.000 habitants alors qu'on ne paye rien de semblable dans les villes qui n'ont que 3.000 âmes ? Les services de l'Etat sont-ils, pour les unes, différents de ce qu'ils sont pour les autres ? Et si les services sont pareils, pourquoi les charges ne seraient-elles pas les mêmes ?

Si l'Etat seul percevait les droits sur l'alcool, s'il les percevait suivant le même tarif à la campagne et à la ville, s'il était assuré par des sanctions suffisamment énergiques contre toute déperdition de

Digitized by Google

l'impôt, les sommes que le Trésor encaisserait de ce chef pourraient être assez fortes pour lui permettre d'abandonner aux communes une large part des contributions directes actuellement existantes. C'est cette méthode que nous n'avons cessé de préconiser pour aboutir à la suppression nécessaire des octrois, cette méthode qui attribue rationnellement à chaque collectivité les taxes qui lui conviennent le mieux : taxes directes pour les villes, taxes indirectes pour la nation.

Nos budgets locaux ne devraient être alimentés que par des contributions directes, et certaines taxes directes d'ailleurs ne sont à leur place que dans les budgets locaux.

Les communes ne devraient puiser leurs ressources que dans les taxes directes parce qu'elles seules, si l'on répudie les octrois, peuvent leur procurer un rendement constant d'année en année.

Les taxes indirectes ne produisent des sommes annuelles à peu près égales qu'à la condition de porter sur des faits de répétition extrêmement fréquente. Dans une petite ville, et même dans une ville moyenne, les seuls faits suffisamment répétés pour servir d'assiette à un impôt indirect de rendement fixe sont les faits de consommation courante. Ce sont eux précisément, qu'atteignent les octrois dont nous ne voulons plus.

Aucune des taxes indirectes qui n'atteignent que les riches (droits de mutation, droits d'enregistrement, droits de succession, etc.), ne serait acceptable pour une ville de quelques milliers d'habitants. Sur trente-huit millions de Français, il en meurt chaque année un nombre sensiblement égal ; si la mortalité diminue en tel point, il se fait compensation parce qu'elle augmente sur tel autre et le rendement annuel ne varie pas d'une manière gênante.

Imaginons au contraire qu'un impôt successoral soit perçu dans une petite commune. Il y a là une demi-douzaine de gens riches. L'année où l'un d'eux vient à mourir, l'impôt dépasse les besoins de la commune ; l'année où il ne meurt que de pauvres diables, la recette est nulle. Excellent pour l'Etat, l'impôt des successions serait impraticable pour les communes.

J'ai dit en second lieu que certains de nos impôts directs ne sont à leur place que dans les budgets locaux.

Digitized by Google

Un des graves reproches qu'on peut faire aux impôts perçus par rôles consiste dans la gêne qu'ils occasionnent au contribuable. Alors que les impôts indirects se dissimulent dans le prix des choses et s'éparpillent en fractions si petites qu'on ne les sent plus, l'impôt direct se montre brutalement, dans toute sa laideur ; c'est une dette criarde, toujours importune. Son indiscrétion inutilement fâcheuse quand il est réclamé pour le Trésor public, devient un avertissement salutaire quand il apparaît comme ressource communale ; il permet en effet à l'administré de comparer le sacrifice que la municipalité lui réclame aux services qu'elle lui procure.

Les administrations électives de nos villes sont souvent maladroites ou négligentes, parfois prodigues ou injustes dans l'emploi qu'elles font des ressources dont elles disposent. Il est bon que les contribuables, qui en définitive les tiennent à la merci de leurs votes, aient de sérieux moyens de contrôler leurs actes. Que de gaspillages eussent été évités si chaque dépense inutile avait dû se répercuter sur le rôle des contributions !

J'ai précédemment signalé un autre vice capital reprochable à certains de nos impôts directs, aux impôts de répartition. La péréquation en est impossible entre les départements, dans les départements entre les arrondissements, dans les arrondissements entre les communes.

Elle est réalisable, au contraire, avec une approximation presque suffisante, entre les habitants d'une même ville. Il n'y a pas d'indice commun qui permette d'évaluer exactement la consistance de deux patrimoines situés aux deux extrémités de la France. Entre Marseille et Quimper, le loyer même n'est évidemment pas une commune mesure des fortunes. Dans une même ville au contraire, on peut sans trop de risques d'erreur considérer comme également riches deux familles qui pour des besoins semblables ont des loyers égaux.

L'impôt sur le revenu global, assis sur les signes extérieurs de la richesse, maintenu dans une convenable limite et réparti sans exonération possible sur tous les contribuables non indigents, apparaît comme le plus pratique des impôts communaux.

Si le Trésor public réclamait aux droits sur les alcools les ressour-

Digitized by Google

ces qu'on peut raisonnablement en attendre, il y trouverait une large compensation de l'abandon fait aux communes de ceux de nos impôts directs qui ont pour assiette le revenu global : la contribution mobilière et l'impôt caduc et vieillot des portes et fenêtres.

Transformées au gré des conseils municipaux, et dans les limites tracées d'avance par le législateur, en « impôt communal sur le revenu », ces taxes permettraient à leur tour de réaliser la suppression forcée des barrières d'octroi. Un progrès certain serait fait dans le sens de la justice puisqu'une part des octrois municipaux atteint les consommations usuelles. Aucun trouble sérieux ne résulterait, pour le contribuable, de la transposition, d'un budget à l'autre, de certaines taxes directes. Du même coup, serait résolue l'irritante question de l'impôt sur le revenu.

Tout cela est-il possible ? Oui ! — Urgent ? Non, sauf peut-être ce qui concerne l'alcool.

Aucune réforme n'est urgente parce qu'il s'agit bien moins d'injustices à réparer que de méthodes à perfectionner. Il n'est pas de régime fiscal qui soit exempt de reproches. J'ai tenté de démontrer qu'on exagérait manifestement ceux qu'on peut légitimement adresser au nôtre. De nos impôts contentons-nous.... de peur d'en rencontrer de pires.

Je n'ai pas l'illusion de croire que cette protestation sera entendue de ceux que séduit trop aisément toute perspective de réforme Il me suffirait qu'elle fît réfléchir quelques lecteurs de sincère bonne volonté.

H. Berthélemy.

Digitized by Google

DES RESTRICTIONS AU DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE EN CE QUI CONCERNE LES LOIS DE FINANCES

Aux termes des lois constitutionnelles de 1875, le Président de la République possède, concurremment avec les membres des deux Chambres, l'initiative des lois. Cette initiative, lorsqu'elle est exercée par le Parlement, ne comporte pas seulement le droit de proposer les lois ; elle comporte également le droit de les amender (1). L'amendement, comme la proposition, a pour but et pour effet de saisir le législateur. Le droit d'amender la loi est le corollaire du droit de la proposer ; et c'est pourquoi, dans la pratique parlementaire, on n'a jamais hésité, lorsque la Constitution conférait aux Chambres l'initiative, à leur reconnaître le droit d'amendement, sans qu'il fût besoin pour consacrer ce droit d'une disposition spéciale du texte.

Sénateurs et députés ont actuellement le droit de proposer la loi et de l'amender. Ils peuvent exercer cette initiative en toute matière susceptible de législation. Elle leur appartient également, dans la même mesure et dans les mêmes conditions d'exercice. Tels sont les

(1) Les Ministres ne peuvent, en tant que Ministres, déposer des amendements. Ils ont, il est vrai, le droit de proposer des modifications aux textes des projets en discussion, mais les communications ainsi faites au nom du Gouvernement et avec un décret du Président de la République échappent aux règles de procédure ordinairement suivies pour les amendements. Elles suspendent le débat et sont de plein droit renvoyées à l'examen de la Commission qui doit en faire l'objet d'un rapport. A l'inverse, un Ministre peut, en tant que député ou sénateur, déposer sur le bureau de l'Assemblée dont il fait partie des amendements soumis aux règles ordinaires. Il a le droit d'ajouter que ces amendements ont l'appui du Gouvernement. — V. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1893), p. 742.

Digitized by Google

principes : à ces principes, les textes constitutionnels ou réglementaires, les traditions et les usages ont apporté de graves dérogations. L'initiative parlementaire subit, en matière financière, un certain nombre de restrictions importantes.

Une de ces restrictions résulte du texte même des lois constitutionnelles. Dans son deuxième paragraphe, l'article 8 de la loi du 24 février 1875 dispose que les lois de finances doivent être d'abord présentées à la Chambre des députés et votées par elle. En conférant à la Chambre un droit de priorité pour l'examen et le vote des lois de finances, la loi constitutionnelle prive indirectement le Sénat de son droit de proposition. Puisque toute loi de finances ne peut être soumise à l'examen du Sénat qu'après avoir été votée par la Chambre des députés, il est bien évident que les Sénateurs, dont l'initiative ne saurait s'exercer devant une autre Assemblée que celle à laquelle ils appartiennent, se trouvent par cela même dans l'impossibilité de proposer de semblables lois.

En même temps que leur droit de proposition, perdent-ils le droit d'amender les lois de finances qui leur sont renvoyées après le vote de la Chambre ? Bien que cette solution ne semble nullement résulter des termes de la loi constitutionnelle, la pratique tend à l'admettre ; et, en tous cas, une grave controverse est instituée sur ce point.

Une autre restriction qui, celle-ci, atteint le droit d'initiative de la Chambre des députés résulte d'une disposition réglementaire. Par une décision récente modifiant deux articles de son règlement, la Chambre s'est dessaisie du droit de créer, en amendant le budget, certaines catégories de dépenses.

La pratique parlementaire appuyée sur une longue tradition réserve enfin d'une manière exclusive au Gouvernement l'exercice du droit de proposition en ce qui concerne la plus importante des lois de finances, le budget.

Telles sont les limitations que subit actuellement, en matière financière, l'initiative du Parlement. Comment ces limitations peuvent-elles se justifier ? Quelle est leur portée pratique ? Sont-elles suffisantes ou ne conviendrait-il pas, tout au moins en ce qui concerne les dispositions d'ordre financier, de réserver au Gouvernement l'ini-

Digitized by Google

tiative exclusive ? En posant ces questions, nous avons précisé l'objet de notre étude et tracé le cadre des développements qui vont suivre.

I

Les lois constitutionnelles de 1875 sont conçues en termes si généraux qu'il paraît impossible de contester aux députés le droit absolu de proposer toute espèce de lois de finances. Cette forme de l'initiative échappe au contraire aux sénateurs, par application de l'article 8 de la loi du 24 février 1875. Mais, en fait sinon en droit, l'égalité se trouve rétablie entre les deux Chambres en ce qui concerne la loi annuelle du budget, pour laquelle la pratique parlementaire réserve au Gouvernement, d'une manière exclusive, l'exercice du droit de proposition.

Cette abdication de l'initiative parlementaire semble, au premier abord, pouvoir se justifier aisément. La loi de budget n'est pas une loi comme une autre. C'est, a-t-on dit, un acte de haute administration qui, à raison de son importance particulière, revêt la forme législative. La préparation du budget rentre tout naturellement dans les fonctions de l'exécutif et constitue par essence un acte de gouvernement (1). Seul le Gouvernement peut déterminer avec précision le chiffre des dépenses à faire pour assurer le bon fonctionnement des services publics. Seul aussi il est à même, par les renseignements de toute nature que lui fournissent les Administrations, de prévoir avec une exactitude relative le rendement probable des divers impôts et des autres sources du revenu public. C'est donc à l'Administration qu'il convient de préparer la loi de budget et au Gouvernement qu'il faut réserver le soin de la présenter.

On ajoute que, si les députés proposaient le budget, ils seraient amenés, non pas seulement à exercer une inquisition permanente sur la marche de tous les services publics, mais à s'immiscer dans les fonctions de l'exécutif. L'administration ne tarderait pas à passer effecti-

(1) Ch. Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, pp. 144 et suiv. Bouvier et Jèze : *la véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances* ; *Revue critique*, 1897.

Digitized by Google

vement entre leurs mains (1). Ce serait la violation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Et on cite l'exemple des Assemblées de la Révolution Française.

N'est-il pas naturel d'ailleurs que la préparation du budget appartienne au Gouvernement, sur qui pèse la responsabilité de la gestion des deniers publics, plutôt qu'à une Assemblée nombreuse, et par cela même irresponsable ? Les Anglais l'ont ainsi pensé, lorsqu'en 1863 la Chambre des Communes s'est dessaisie au profit de la Couronne du droit de fixer le montant des dépenses de la milice, seule prérogative qu'elle eût conservé jusque là en matière budgétaire (2).

Il n'est pas à craindre enfin, qu'à l'occasion de la loi de budget le pouvoir législatif se heurte au mauvais vouloir ou à l'inertie du Gouvernement. Ce serait plutôt l'excès de son zèle qui serait à redouter. En chargeant l'exécutif de préparer le budget, on peut être sûr qu'il n'hésitera pas à réclamer les crédits nécessaires pour assurer la marche normale des divers services. L'initiative parlementaire perd donc ici pour la plus grande partie sa raison d'être. Elle ne saurait d'ailleurs s'exercer utilement. Les budgets présentés par le Gouvernement sont préparés par des hommes spéciaux, avec un souci du détail et une connaissance des affaires qui ne sauraient, à un égal degré appartenir à aucune Assemblée législative.

Nous sommes loin de méconnaître l'exactitude et la force de ces diverses considérations. Il ne s'ensuit pas néanmoins que l'initiative exclusive du Gouvernement en matière de propositions budgétaires puisse échapper à toute critique. La médaille a son revers.

On a maintes fois dénoncé, dans les rapports présentés au nom de la Commission du budget (3), l'esprit particulariste qui anime les Administrations publiques et crée entre elles comme autant de cloisons étanches, faisant obstacle à la réalisation de toute économie sérieuse et durable. Le mal a été signalé notamment à l'occasion du fonctionnement de certaines Administrations militaires. Il est encore

(1) Morizot-Thibault : *des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de lois de finances.*

(2) P. Leroy-Beaulieu : *Traité de la Science des finances*, II, pp. 62 et 63.

(3) V. notamment le Rapport de M. Boudenoot sur le budget de l'exercice 1900.

Digitized by Google

aggravé par ce fait qu'en France le Ministre des Finances ne tient de la loi constitutionnelle aucune supériorité effective par rapport à ses collègues, en ce qui a trait à la préparation du budget. Sans doute c'est lui qui rédige l'exposé des motifs de la loi de finances, et qui dresse le budget des recettes ; mais quant aux dépenses, il se borne à centraliser les propositions qu'il reçoit des autres ministres, investis par l'article 31 du décret réglementaire du 31 mai 1862 du droit de préparer le budget de leur département respectif (1). « Ministre de l'équilibre » suivant l'expression de M. Léon Say, le ministre des finances peut présenter des observations, suggérer des économies, adresser dans ce but à ses collègues des circulaires plus ou moins pressantes ; en pratique, il use de ces moyens avec plus ou moins de succès, suivant l'autorité que lui donnent son talent et sa situation politique ; mais il ne saurait aller au delà sans usurpation de pouvoirs. La loi ne lui confère aucun droit de révision, encore moins de réduction, sur les projets des autres ministres.

En l'absence de tout contrôle financier préventif, les Administrations publiques se défendent de leur mieux contre les tentatives dont le but serait de leur imposer des économies.

Elles ont une tendance naturelle et invincible à considérer comme irréductibles les crédits budgétaires qui leur ont été précédemment alloués. Les rapporteurs des Commissions parlementaires du budget et des finances ont parfois signalé des exemples de dépenses effectuées dans le but unique d'épuiser les crédits, afin de pouvoir en maintenir intégralement le chiffre dans les propositions ultérieures. Même en tenant compte de ce qu'il peut y avoir d'exceptionnel dans ces faits, on contesterait difficilement le peu de goût que manifestent les Administrations publiques pour les économies poursuivies à leurs dépens (2).

(1) Décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, article 31 : « Chaque année les différents ministres préparent le budget de leur département respectif. Le ministre des Finances centralise ces budgets et y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général de l'Etat..... » V. Stourm, *le budget*, p. 69. — Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, t. I, pp. 59 et suiv.

(2) V. notamment les rapports de MM. Pelletan, au nom de la Commission du budget, pour l'exercice 1899, et Prevet, au nom de la Commission des finances du Sénat, pour l'exercice 1900.

Digitized by Google

Il est facile au surplus de s'en rendre compte en jetant les yeux sur le tableau ci-dessous, dont nous empruntons les éléments au Rapport sur le budget de l'exercice 1900, présenté par l'honorable M. Prevet, au nom de la Commission des finances du Sénat. Nous mettons en regard, pour la période comprise entre les années 1888 et 1898 inclusivement les chiffres représentant, d'une part les crédits ouverts par les lois de finances, d'autre part les crédits supplémentaires octroyés par le Parlement, et enfin, les crédits définitivement annulés en fin d'exercice.

Années	Crédits ouverts par la loi de finances	Crédits supplémentaires	Totaux	Crédits définitivement annulés en fin d'exercice
1888.....	2.975.914.777	43.071.429	3.018.986.206	50.687.312
1889.....	3.011.974.825	57.152.042	3.069.126.867	69.773.469
1890.....	3.046.020.874	57.159.561	3.103.180.435	68.077.352
1891.....	3.164.881.549	102.950.635	3.267.832.184	66.092.493
1892.....	3.251.524.074	116.909.834	3.368.433.908	46.561.935
1893.....	3.357.197.132	83.947.358	3.441.144.490	49.331.380
1894.....	3.439.020.623	54.252.634	3.493.273.257	42.791.616
1895.....	3.424.008.036	32.899.298	3.456.907.334	44.008.328
1896.....	3.393.189.081	41.439.051	3.434.628.132	30.729.001
1897.....	3.385.367.484	108.491.161	3.493.858.645	39.273.897
1898.....	3.433.418.395	90.183 844	3.523.602.239	48.846.505
	35.881.616.850	788.456.847	36.670.973.697	556.173.288

Il résulte de ce tableau que de 1888 à 1898, les crédits accordés au Gouvernement soit par les lois de finances, soit sous forme de crédits supplémentaires, dépassent en totalité le chiffre de 36 milliards 1/2. Dans la même période, le chiffre total des crédits tombés définitivement en annulation est d'environ 1/2 milliard ; et si on rapproche de ce chiffre celui qui représente les crédits supplémentaires, soit 788 millions, on aperçoit que, dans cet espace de 10 années, les Administrations ont, non seulement épuisé, mais dépassé de plus de 230 millions les crédits budgétaires qui leur avaient été alloués. N'est-ce pas la preuve que ces crédits sont pour elles, ainsi que le fai-

Digitized by Google

sait observer l'honorable rapporteur de la Commission des finances, « comme une sorte de caisse dont elles ont la libre disposition, qu'elles sont même tenues d'épuiser au cours de l'exercice ? » (1).

Et comment espérer sérieusement, en présence de ces constatations, que les Administrations publiques, seules chargées de déterminer les chiffres des dépenses à inscrire dans la loi de budget, sauront se résigner à proposer, d'elles-mêmes, les économies compatibles avec la bonne marche des services ? Sans doute c'est l'affaire de la Commission du budget d'exercer son contrôle sur les propositions du Gouvernement ; et, en fait, elle parvient chaque année à réaliser quelques millions d'économies (2) en partie compensées il est vrai par des augmentations introduites au cours de la discussion budgétaire. Il appartient aux rapporteurs des divers services de se rendre compte des besoins effectifs et de proposer les réductions qui leur semblent réalisables. Mais indépendamment de ce que ce contrôle individuel, exercé par des hommes dont la compétence n'égale pas toujours la bonne volonté, peut avoir de superficiel et d'insuffisant, il ne faut pas oublier que les conclusions des rapporteurs trouveront souvent pour adversaires, devant la Commission du budget et peut-être devant le Parlement, les ministres eux-mêmes qui, dans ces circonstances, deviennent assez naturellement les interprètes des Administrations dont ils sont les chefs. Le système qui réserve au Gouvernement l'exercice exclusif du droit de proposition budgétaire est de nature à assurer plus complètement qu'aucun autre la satisfaction de tous les besoins administratifs ; il répond beaucoup moins à l'idéal de sage économie que, rationnellement, on pourrait désirer voir réalisé.

A cet inconvénient de l'initiative gouvernementale exclusive vient se joindre celui qui résulte de la pratique des crédits supplémentaires. Chaque année le budget est voté en équilibre, mais cet équilibre plus

(1) Rapport sur le budget de l'exercice 1900, présenté au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Prévet, pp. 14 et suiv.

(2) D'un tableau reproduit par M. Pelletan dans son rapport sur le budget de l'exercice 1899, page 74, et dont les éléments ont été fournis par l'Administration des finances, il résulte que sur les neuf budgets présentés de 1889 à 1897 inclusivement, les Commissions du budget ont réalisé 103 millions 1/2 d'économies. Sur cette somme, défalcation faite des augmentations votées en cours de discussion budgétaire, 74 millions sont restés épargnés.

Digitized by Google

apparent que réel n'est pas de longue durée. Quelques semaines après le vote des Chambres surgissent les crédits additionnels, parfois provoqués par des événements imprévus, la plupart du temps imputables à des insuffisances ou à des omissions de prévisions (1). Dans leur ensemble ils constituent comme une sorte de budget rectificatif des dépenses sur lequel les Chambres ne peuvent exercer aucun contrôle effectif, soit parce que les dépenses sont déjà engagées, soit parce que le refus des crédits lèserait des droits acquis et respectables. Le Parlement a la main forcée ; parfois même les crédits sont demandés en violation de sa volonté formellement exprimée (2). Chaque année les Commissions des finances se plaignent ; leurs rapporteurs présentent des observations ; quelquefois aussi les Chambres réduisent légèrement, à titre de sanction, le chiffre des crédits demandés. Tout cela d'ailleurs est inefficace et n'empêche pas les mêmes abus de se reproduire périodiquement (3). Il semble bien qu'en ces matières les responsabilités soient purement illusoires.

De 1887 à 1899, le montant total des suppléments de crédits afférents au budget ordinaire, au budget extraordinaire et au budget des dépenses sur ressources spéciales s'est élevé à la somme de 2.093.198.023 francs, compensés en partie par 999.488.785 francs d'annulations, soit un excédent de 1.093.709.238 francs non inscrits originairement à la loi de finances (4).

En Angleterre où, plus encore qu'en France, l'initiative gouvernementale est prépondérante, on a pris des précautions multiples afin d'en prévenir l'usage abusif. En ce qui concerne la préparation du budget, un double contrôle est organisé, qui a pour but d'arrêter les dépenses excessives ou insuffisamment justifiées. Ce contrôle est exercé tout d'abord par l'exécutif lui-même. Aucun ministre ne peut proposer de dépenses sans l'assentiment du Bureau de la Tréso-

(1) V. le rapport de M. Cochery sur le budget de l'exercice 1895.

(2) V. les exemples cités par M. Prevet, dans son rapport sur le budget de l'exercice 1900, pp. 15 et suiv.

(3) Ils étaient déjà signalés en 1847, par M. Dupin. *Débats parlementaires*, Chambre des députés, séance du 30 avril 1847.

(4) Ces chiffres sont tirés du Compte général de l'Administration des finances pour l'année 1900, p. 647.

Digitized by Google

rerie. Ce Conseil, à la tête duquel se trouvent placés les hommes les plus considérables du parti au pouvoir, discute avec les chefs des divers services les chiffres des estimates et se fait rendre compte minutieusement de l'opportunité de chaque dépense (1). Il a rarement besoin d'user d'autorité pour imposer les réductions qu'il croit réalisables ; il le pourrait cependant, et, en fait, c'est lui qui arrête en dernier ressort le chiffre des crédits à demander au Parlement.

Là ne se borne pas son contrôle ; après le vote des crédits, il surveille la dépense. Il a le devoir strict de veiller à ce qu'elle ne dépasse point, pour chaque service, le crédit mis à la disposition de celui-ci (2).

A ce premier contrôle exercé sur les propositions budgétaires par le Gouvernement lui-même vient s'ajouter celui du Parlement. Aussitôt la Chambre des Communes saisie des estimates, elle se constitue en Comité de la Chambre entière, réunissant pour l'examen des crédits budgétaires tous ceux de ses membres qui veulent y prendre part. Chaque chapitre du budget des dépenses est discuté longuement, en dehors de toute préoccupation de solennité, par le Comité des subsides chargé d'autoriser la dépense. Dans les mêmes conditions, le budget des recettes est arrêté par le Comité des voies et moyens, qui procure les fonds (3).

Toute cette procédure mérite, il est vrai, le reproche d'être longue et compliquée (4), mais, au point de vue de la sincérité des prévisions budgétaires, elle présente des garanties qui rachètent, et au delà, ses imperfections. Avec le double contrôle gouvernemental et parlementaire, il n'y a plus de désordre dans les comptabilités, les évaluations sont exactes, et on évite par cela même de recourir trop souvent aux estimates supplémentaires, « un des plus grands maux financiers, disait Gladstone, qu'une Chambre puisse avoir à subir ».

On pourrait concevoir un autre système qui, dans la préparation du budget, ferait concourir l'initiative gouvernementale et l'initiative

(1) Stourm, *le budget*, pp. 89 et suiv.
(2) Todd, *le gouvernement parlementaire en Angleterre* (éd. Boucard et Jèze), t. 2, pp. 384 et suiv.
(3) Todd. t. 2, p. 334.
(4) Besson, *le contrôle des budgets*, pp. 422 et suiv.

Digitized by Google

parlementaire. Sans doute il ne saurait appartenir à un député agissant isolément, avec ses seuls moyens d'information, de proposer une loi qui doit, pour une année entière, régler la vie administrative du pays et assurer le fonctionnement normal de tous les services publics Mais là où l'initiative individuelle est impuissante, l'initiative collective peut trouver à s'exercer utilement. Si les premières indications budgétaires doivent naturellement et nécessairement émaner du Gouvernement, seul à même de les fournir, rien n'empêcherait en théorie que ces indications fussent revues et contrôlées par une Commission parlementaire, qui entendrait les Ministres et les chefs de services, se ferait donner par eux toutes les explications nécessaires sur les dépenses indiquées, en discuterait les chiffres, les ferait siens en connaissance de cause et préparerait elle-même les propositions budgétaires à soumettre au Parlement. C'est le système des grands Comités parlementaires.

Il a fonctionné en France pendant la Révolution (1) ; mais les Assemblées révolutionnaires, mues par un sentiment de défiance excessive vis-à-vis de l'exécutif, enlevèrent à celui-ci tout droit de proposition. C'était, d'après Barrère, la garantie essentielle de la souveraineté nationale. Necker avait en vain proposé de faire concourir en matière d'impôts l'initiative royale et celle des représentants : « Si la réunion de deux opinions et de deux volontés, faisait-il observer, fut jamais nécessaire pour la confection des lois nationales ; si cette réunion fut jamais sollicitée et par le bien de l'Etat, et par l'intérêt des peuples, c'est surtout à l'institution et au choix des impôts que cette vérité mérite d'être appliquée (2) ». Un instant la Constituante faillit se rendre à ces raisons et accorder au roi l'initiative des lois de finances ; finalement, l'opinion de Barrère prévalut. Les ministres n'exerçaient aucune initiative ; ils avaient seulement l'obligation de « présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département » (3).

(1) Sur la procédure financière des Assemblées de la Révolution, v. Stourm, *les finances de l'ancien régime et de la Révolution* ; Besson, *le contrôle des budgets* ; Eugène Pierre, *traité de droit politique*, pp. 772 et suiv.

(2) Necker, *du pouvoir exécutif dans les grands Etats*, t. 1er, pp. 91 et suiv.

(3) Constitution de 1791, art. 7, sect. 4, chap. 2, titre 3.

Digitized by Google

Non contente de proclamer l'incompatibilité des fonctions de ministre avec celles de représentant, la Constituante écarta systématiquement de ses Comités les agents de l'exécutif. Elle accomplit en dehors d'eux, sans les consulter, son œuvre de réorganisation fiscale. Bien plus, elle leur enleva une grande partie de leurs attributions d'administration financière pour les transporter à un Comité de trésorerie placé sous son contrôle immédiat. Un peu plus tard, en l'an III, les agents de la trésorerie seront élus directement par le pouvoir législatif.

L'Assemblée Constituante avait créé dans son sein trente et un comités permanents, parmi lesquels un Comité des finances, un Comité des contributions, un Comité des dépenses. L'Assemblée législative institua vingt et un Comités composés, suivant leurs attributions, de quarante-huit, vingt-quatre ou douze membres. Les Comités permanents de la Convention confondirent en leurs mains tous les pouvoirs. Deux d'entre eux, le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale se partagèrent le gouvernement effectif. A côté d'eux fonctionnait, avec les plus larges pouvoirs, le Comité des finances. La fonction ministérielle n'avait plus de raison d'être; elle cessa momentanément d'exister. Les Comités permanents disparurent en l'an III, et leur tyrannie avait paru si lourde que la Constitution interdit formellement aux Conseils des Anciens et des Cinq-Cents d'en reconstituer de nouveaux.

Pendant toute la période révolutionnaire l'initiative financière des Assemblées s'était exercée sans mesure et sans contrepoids. On perdit l'habitude des états de prévisions. Les aperçus des recettes et des dépenses présentés au nom des Comités des Finances et de Trésorerie sont la plupart du temps de simples tableaux d'ensemble où le total des dépenses et celui des recettes sont présentés en bloc. Bientôt ces aperçus eux-mêmes disparaîtront. Les Comités de l'Assemblée puiseront, au fur et à mesure des besoins, dans la caisse de l'extraordinaire, dont la réserve d'assignats comblera les déficits mensuels du Trésor. Ce fut seulement sous le Consulat que prit fin le désordre financier, en même temps que renaissait l'initiative exclusive du Gouvernement.

Digitized by Google

Une seconde expérience du système des Grands Comités fut tentée en 1848. L'Assemblée constituante, par l'article 12 de son réglement, avait réparti ses membres entre quinze comités permanents, comprenant chacun soixante représentants et chargés de « l'examen des propositions et pétitions qui concernaient leurs attributions respectives. » Un de ces Comités, celui des Finances, voulut un jour se saisir lui-même et faire œuvre d'initiative collective. Il chargea un de ses membres, M. Billault, de déposer un rapport sur la situation des finances. A ce rapport était joint, comme sanction, un projet de décret. Le Ministre des finances d'alors, M. Duclerc, s'éleva vivement contre cette initiative du Comité, qu'il considérait comme une usurpation d'attributions. L'initiative appartenait, disait-il, aux représentants l'exerçant individuellement et au Gouvernement lui-même ; elle n'appartenait pas aux Comités. La question resta en suspens. Un des premiers actes de l'Assemblée législative, en 1849, fut de supprimer les Comités permanents, sur le rapport de M. Corne, qui justifiait ainsi leur condamnation : « Les Comités permanents sont de l'essence des Assemblées constituantes, qui ont en elles la plénitude des pouvoirs, et qui, pour exercer la souveraineté qu'elles tiennent du peuple, ne font pas seulement des lois, mais des actes de Gouvernement. Les Comités permanents, sous une Assemblée restreinte au pouvoir législatif, seraient une occasion incessante d'empiètements et de conflits. » Il semble pourtant que les Comités de la Constituante aient rendu quelques services, mais la trop courte durée de leur fonctionnement ne permet pas de porter sur leur action un jugement éclairé (1).

Depuis cette époque, les Chambres françaises sont revenues à la pratique des Commissions permanentes, nommées au début de la législature et pour toute sa durée (2). L'expérience est encore récente et déjà cependant certains symptômes donnent à penser que ces grands Comités auront, comme leurs prédécesseurs, une tendance marquée à empiéter sur les fonctions de l'exécutif.

Aux Etats-Unis, bien que la Constitution réserve au Parlement l'ini-

(1) Pierre, *Traité de droit politique*, pp. 772 et suiv. — Louis Michon, *l'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*.

(2) Chambre des députés, séances des 15 et 27 novembre 1893.

Digitized by Google

tiative exclusive en toute matière, la préparation du budget nécessite le concours des Chambres et du Gouvernement. Chaque année, dès l'ouverture de la session ordinaire, le secrétaire du Trésor soumet au Congrès les aperçus des besoins des divers départements ministériels. Il y joint un exposé des revenus publics, avec des observations sur le système des impôts en vigueur. Ce sont les propositions budgétaires du Gouvernement. Là s'arrête son initiative. Ces propositions sont renvoyées par la Chambre des représentants à ses Comités financiers permanents, dont les deux principaux portent les noms de Comité des appropriations pour les dépenses et Comité des voies et moyens pour les recettes. Ces Comités n'ont pas seulement une mission de contrôle comme notre Commission du budget ; ils exercent réellement l'initiative budgétaire. Ce sont eux qui préparent les bills de recettes et de dépenses sur lesquels l'Assemblée devra se prononcer. Ce sont eux également qui, devant elle défendront ces bills, car les Ministres, agents de l'exécutif, n'ont pas entrée au Congrès.

Pour accomplir leur tâche, les Comités ont l'habitude de convoquer les Ministres et les chefs des divers services. Ceux-ci leur fournissent verbalement et par écrit tous les renseignements de nature à justifier les crédits demandés par le secrétaire du Trésor. Les rapports des Comités financiers doivent être déposés dans un délai assez court. Pour en discuter les conclusions, la Chambre se constitue en Comité de la Chambre entière et statue toutes affaires cessantes. Les bills sont ensuite transmis au Sénat, qui suit à leur égard une procédure analogue (1).

Tel est, dans ses grandes lignes, le système consacré, pour la préparation du budget, par la Constitution des Etats-Unis. Il a eu le mérite d'assurer à la République américaine, pendant de longues années, des excédents de recettes qui lui ont permis d'amortir, avec une extraordinaire rapidité, la plus grande partie de sa dette. Il est vrai que, depuis un certain nombre d'années, les excédents ont disparu, et on est aujourd'hui tenté d'imputer au système le changement de situation financière. Il semble que la pluralité des Comi-

(1) Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, pp. 281 et suiv. et les auteurs cités par eux. — Stourm, *le budget*, pp. 280 et suiv.

Digitized by Google

tés investis de l'initiative en matière budgétaire ait supprimé le lien qui devrait exister entre le chiffre des recettes et celui des dépenses publiques. Les vues de ces Comités peuvent être divergentes et il en résulte que les bills de recettes sont en général inspirés par des considérations économiques tout à fait étrangères aux besoins fiscaux de l'Etat. D'autre part, des gaspillages se seraient produits et des dépenses inconsidérées auraient été engagées sous la pression des brasseurs d'affaires, des « hommes de couloir » qui s'agitent autour des Comités et cherchent à les circonvenir.

Il y a sans doute une part de vérité dans ces reproches ; et pourtant, il semble que les imperfections relevées tiennent moins à l'initiative budgétaire des grands Comités américains qu'aux conditions spéciales dans lesquelles, aux Etats-Unis, fonctionne cette initiative. Pour assurer l'unité de vues et établir entre les recettes et les dépenses de l'Etat un rapport nécessaire, il suffirait de conférer à un Comité unique le soin de déterminer les chiffres des unes et des autres, au lieu de diviser cette tâche entre plusieurs Comités. Et d'autre part, si, aux Etats-Unis, l'influence des hommes de couloir s'exerce efficacement sur les membres des Comités financiers parlementaires, l'exécutif dans les pays d'initiative gouvernementale exclusive, n'est pas toujours à l'abri des mêmes dangers. C'est une question de mœurs plus que d'institutions politiques.

Aux comités américains on pourrait, à plus d'un point de vue, comparer la Commission du budget française. Emanation de la Chambre des députés, elle ne peut exercer régulièrement d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par l'Assemblée. Elle est chargée de l'examen de la loi de budget, ainsi que de tous les projets et propositions portant demande de crédits ou pouvant avoir pour effet de modifier soit les recettes, soit les dépenses de l'Etat (1). Là se borne en théorie son rôle législatif. En fait, elle a plus d'une fois cherché à se substituer soit à la Chambre elle-même, soit au Gouvernement, dans l'exercice de l'initiative budgétaire.

C'est ainsi qu'en 1887, sur la proposition de M. Pelletan, elle

(1) Articles 21 et 22 du règlement de la Chambre.

Digitized by Google

décida de renvoyer en bloc le budget au Gouvernement en lui demandant des propositions nouvelles. M. Ribot s'était vainement élevé contre cette résolution. « Elle créerait, disait-il, un précédent d'une extrême gravité. Sauf à des époques révolutionnaires, on n'a jamais refusé de discuter un budget. La Commission a reçu de la Chambre un mandat et elle a le devoir de le remplir. Il ne s'agit pas pour elle de se substituer au Gouvernement, mais de lui indiquer les dépenses qu'elle croit susceptibles de réduction. On a alternativement exagéré et restreint outre mesure le rôle de la Commission. Actuellement, ce qu'on lui propose, c'est de déclarer qu'elle se refuse à accomplir sa tâche » (1). En rejetant le budget en bloc, la Commission avait usurpé les pouvoirs de la Chambre.

Dans d'autres occasions, elle prétend exercer une initiative propre et substituer son projet à celui du Gouvernement. C'est ce qui a lieu pour le budget lui-même, dont elle arrête le texte définitif, celui qui sera discuté par l'Assemblée. Le texte primitif du Gouvernement ne reparait plus. Il est vrai que les Ministres, ayant accès au Parlement, peuvent défendre les chiffres qu'ils avaient proposés, et en demander le rétablissement lorsqu'ils ont été modifiés par la Commission. Mais c'est surtout en ce qui concerne les recettes que s'est manifestée l'initiative de la Commission du budget. A plusieurs reprises, et tout récemment encore lors de l'examen du budget de l'exercice 1902, elle a émis la prétention de modifier complètement le régime fiscal proposé par le Gouvernement et de lui substituer tout un système nouveau ayant pour base l'impôt progressif sur le revenu.

Ces empiètements sur les attributions de l'exécutif ou sur les droits de l'initiative parlementaire individuelle ont provoqué parfois des résistances. M. Léon Say s'en plaignait vivement. « C'est au Gouvernement, disait-il, qu'il appartient de préparer le budget ; le droit de la Chambre est de le juger. Nous ne devons pas abuser de notre initiative, et ce serait en abuser que de préparer nous mêmes le budget, soit directement, soit par l'intermédiaire de notre conve-

(1) Eugène Pierre, *Traité de droit politique*, pp. 798 et suiv.

Digitized by Google

nance » (1). Inversement, les rapporteurs de la Commission du budget revendiquent à son profit l'initiative budgétaire. « Il semblerait en vérité, disait lors de la discussion du budget de 1888, M. Yves Guyot, d'après les diverses thèses qui ont été soutenues ici qu'une Commission du budget, au point de vue des recettes, devrait être tout simplement une Commission d'enregistrement, qui devrait constater l'équilibre, vérifier les chapitres officiels que lui donne la comptabilité publique, et admettre les prévisions qui lui sont apportées. Mais nous avons d'illustres exemples qui prouvent que jamais les Commissions du budget n'ont ainsi compris leur rôle. J'invoquerai le rapport de M. Casimir Périer en 1872, dans lequel, au nom de la Commission du budget nommée à cette époque, il proposait l'application de l'impôt sur le revenu. Etait-ce donc d'accord avec M. Thiers? Est-ce que M. Casimir Périer et la majorité de la Commission qu'il représentait n'ont pas fait œuvre d'initiative et d'une large initiative? J'invoquerai encore un autre exemple. La Commission du budget dont M. Gambetta était président proposa également un large projet d'impôt sur le revenu. Est-ce que jamais ceux qui critiquent le plus ardemment l'œuvre de la Commission du budget actuelle ont reproché à M. Gambetta d'avoir proposé cette réforme? » (2).

Mais entre l'initiative parlementaire telle que prétend l'exercer en ces circonstances la Commission du budget, et l'initiative des Grands Comités américains, il subsiste en pratique une différence essentielle.

Aux Etats-Unis, les Comités financiers investis cependant d'une initiative exclusive font largement appel au concours et à l'expérience du pouvoir exécutif; en France, la Commission du budget, lorsqu'elle fait œuvre d'initiative, entend se substituer au Gouvernement et non l'admettre en collaboration. Par l'organe de son rapporteur général et de ses rapporteurs spéciaux elle contrôle les propositions des Ministres; elle entend ceux-ci lorsqu'ils le demandent et reçoit leurs observations à l'occasion des modifications qu'elle a cru devoir apporter au

(1) Chambre des députés, séance du 21 mars 1896.

(2) Chambre des députés, séance du 2 février 1888. — Louis Michon, *l'initiative parlementaire en matière financière; Revue de droit public*, 1898.

Digitized by Google

projet du Gouvernement. Là se bornent, dans la préparation du budget, les rapports de l'exécutif et de la Commission. Pour tout le reste celle-ci agit seule. Les deux initiatives, gouvernementale et parlementaire, s'exercent isolément, sans lien l'une avec l'autre ; elles ne se combinent pas comme dans le système américain, et on peut le regretter, au double point de vue de la limitation des dépenses budgétaires et de l'exacte appréciation des besoins de l'Etat.

II

La loi constitutionnelle du 24 février 1875 a, dans le deuxième paragraphe de son article 8, accordé à la Chambre des députés un droit de priorité pour l'examen et le vote des lois de finances. Il en résulte, non seulement que le Gouvernement ne peut saisir directement le Sénat d'un projet financier, mais que les membres de cette Assemblée sont, en fait, dans l'impossibilité d'exercer par voie de proposition leur initiative en matière financière. Les sénateurs se trouvent ainsi dans une situation d'infériorité relative vis-à-vis des députés qui conservent intact leur droit de proposition en toute matière. Si, pour une au moins des lois de finances, celle du budget, l'égalité semble rétablie en ce sens que la tradition parlementaire réserve au Gouvernement l'exercice exclusif de l'initiative, dans ce cas même le droit de priorité reconnu à la Chambre constitue pour celle-ci une prérogative des plus importantes. Saisie la première du budget, et pouvant prendre tout son temps pour le discuter, elle en est vraiment maîtresse ; l'autre Chambre n'a plus qu'à glaner, suivant la judicieuse observation de l'honorable M. Wallon (1).

Le droit de priorité en matière de lois de finances se trouvait déjà consacré au profit de la Chambre des députés par les Chartes de 1814 et de 1830. Il le fut également dans le sénatus-consulte du 21 mai 1870 (2). Les origines historiques de cette prérogative semblent remonter aux plus anciennes traditions du régime parlementaire

(1) Sénat, *Débats Parlementaires*, séance du 29 décembre 1882.
(2) Charte de 1814, art. 17 et 47. — Charte de 1830, art. 15. — Constitution de 1870, art. 12.

Digitized by Google

anglais. Dès le quatorzième siècle, en Angleterre, la Chambre des Communes revendiqua le droit de voter la première les subsides demandés par la Couronne. A la fin du dix-septième siècle, dans une de ses Résolutions, elle posa le principe que, non seulement tout bill de subsides doit lui être soumis en premier lieu, mais, en outre, qu'à elle seule appartient le droit de déterminer le chiffre, l'objet et les conditions des subsides octroyés. Si l'assentiment de la Chambre des lords est requis en cette matière, c'est simplement parce que l'acte qui accorde les subsides a la forme législative et suppose par suite le concours des deux Chambres (1). Les lords n'ont jamais, il est vrai, donné leur entière adhésion à ce principe, mais, en fait, ils ont depuis longtemps renoncé à s'insurger contre son application.

On trouve également le droit de priorité consacré par la Constitution des Etats-Unis et par celles de la plupart des Etats européens. Toutefois en Allemagne, en Suisse, en Finlande, en Autriche-Hongrie, en Suède, les deux Chambres possèdent les mêmes droits et peuvent, en matière financière, exercer les mêmes pouvoirs.

Le droit de priorité se justifie, dans la législation constitutionnelle anglaise, par la différence des origines et de la composition des deux Assemblées. La Chambre des Communes semble, dans ses premières Résolutions, être partie de cette idée que si le pouvoir royal avait la faculté de s'adresser tout d'abord aux Lords pour se procurer des subsides, il en arriverait bien vite à se passer du consentement des Communes. Seules celles-ci représentent véritablement l'ensemble des contribuables. La Chambre des lords, aristocratique et héréditaire, est suspecte de faiblesse à l'égard de la Couronne. Une raison semblable pourrait être invoquée pour justifier soit les Constitutions de certains pays monarchiques, soit celles de la France, antérieures à 1875. Mais aujourd'hui le Sénat français, issu du suffrage universel bien qu'à deux degrés, représente les contribuables comme la Chambre des députés elle-même, élue au suffrage direct. Les deux Assemblées devraient donc avoir des droits égaux en matière d'impôts et de

(1) Schwartz, *étude sur les droits du Sénat français statuant en matière de lois de finances*, thèse pour le doctorat, Paris, 1897.

Digitized by Google

dépenses publiques. Le droit de priorité ne se justifie plus, semble-t-il, que comme un souvenir historique.

Au fond, il en est probablement ainsi. On a cependant quelquefois voulu considérer la priorité reconnue à la Chambre en matière financière comme la contre-partie du droit accordé au Sénat d'autoriser la dissolution de l'autre Assemblée. On peut admettre également que le législateur ait voulu réserver le premier examen des lois de finances et, indirectement, le droit de les proposer à celle des deux Chambres qui est la plus rapprochée des contribuables, non seulement à raison du mode d'élection dont elle procède, mais encore à raison de la courte durée de son mandat et du caractère intégral de son renouvellement. Il est à peu près certain, d'ailleurs, que pour la plus importante des lois de finances, la Chambre eût, en fait, joui d'un droit de priorité, même si la Constitution ne le lui avait pas expressément accordé. Si l'on songe, en effet, que celle des Chambres qui connait la première du budget en est maîtresse, et peut rendre illusoire l'exercice du droit de l'autre Assemblée, il est permis de présumer que la pratique parlementaire n'eût pas tardé à imposer au Gouvernement l'obligation de confier à la Chambre issue du suffrage universel direct le premier examen de la loi budgétaire.

Quoi qu'il en soit, l'initiative du Sénat subit une grave atteinte par suite du droit de priorité reconnu à la Chambre en matière financière. Quelle est exactement la portée de cette restriction ? Cela dépend de la signification plus ou moins étendue qu'il convient d'attribuer à l'expression « lois de finances », employée dans la loi du 24 février 1875.

On peut tout d'abord entendre par « loi de finances » la loi annuelle de finances ou loi de budget, celle qui règle les recettes et les dépenses de chaque exercice. Dans la pratique parlementaire, on réserve même ordinairement la nom de loi de finances à la partie de la loi de budget qui contient un texte rédigé en forme d'articles, à l'exclusion des états et tableaux annexés au budget. Dans une acception plus large, on peut désigner sous le nom de « lois de finances » tous projets ou propositions ayant pour but principal et direct de rendre l'Etat créancier ou débiteur, de créer, modifier ou supprimer une recette ou une dépense. Rentreront dans cette définition, non seulement la loi

Digitized by Google

de budget et les lois de douzièmes provisoires ou de crédits additionnels qui peuvent lui être assimilées, mais les lois de règlement, les lois d'emprunt, d'amortissement, de conversion, les lois d'organisation financière créant, modifiant, supprimant des impôts et des taxes. Cette énumération n'a d'ailleurs rien de limitatif.

Dans quel sens le législateur de 1875 a-t-il employé l'expression « lois de finances » ? On a soutenu (1), en se fondant sur la terminologie financière, et notamment sur une définition empruntée au décret de 1862 relatif à la comptabilité publique, que, dans la loi constitutionnelle, il s'agissait exclusivement du budget, auquel on propose d'assimiler, par raison d'analogie invincible, les lois portant ouverture de crédits supplémentaires. Il nous paraît difficile d'accepter cette interprétation. Si le législateur de 1875 avait voulu réserver à la loi de budget l'application de la disposition contenue dans l'article 8, il l'eût indiqué nettement. Il eût parlé, non des lois de finances, mais de la loi annuelle de finances, ou de la loi de budget. Les précédents historiques sont d'ailleurs contraires à cette opinion restrictive. La prérogative financière de la Chambre des députés n'est pas nouvelle dans la législation française. Or, jamais, pas plus en France qu'en Angleterre, cette prérogative n'a été restreinte à la seule loi de budget. Les Chartes de 1814 et de 1830 n'employaient même pas l'expression « lois de finances », dont on se prévaut, mais celle de « lois d'impôts ». Les articles 36 et 37 de l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, en 1815, sont plus explicites encore. Ils établissent au profit de la Chambre des représentants un droit de priorité pour « toute proposition d'impôt, d'emprunt, de levée d'hommes », et en outre, pour « 1° le budget général de l'Etat..., 2° le compte des recettes et dépenses de l'année ou des années précédentes ». La tradition parlementaire ne laisse donc place à aucun doute. L'expression « lois de finances » employée par la loi constitutionnelle doit être prise dans son acception la plus large. Toute proposition qui a pour but principal et direct de créer, supprimer ou modifier soit une dépense, soit une recette, échappe à l'initiative des membres du Sénat.

(1) V. le discours de M. Ernest Boulanger au Sénat, dans la séance du 7 février 1887.

Digitized by Google

Il en est ainsi quelle que soit d'ailleurs la nature des motifs qui ont pu inspirer une semblable proposition, lors même que ces motifs ne seraient aucunement d'ordre financier (1). C'est ce qu'a décidé le Sénat lui-même, en 1893, à l'occasion d'une proposition déposée par l'honorable M. Griffe, et tendant à relever les droits sur les vins titrant plus de onze degrés. L'auteur de la proposition fit en vain observer que le motif dont il s'inspirait était moins le désir de procurer à l'Etat une ressource fiscale nouvelle que celui d'opposer une barrière à la circulation des vins alcoolisés. Le Président refusa de laisser discuter la proposition, la considérant comme inconstitutionnelle, parce qu'elle portait atteinte à la prérogative de la Chambre de députés (2). La même solution devrait être admise pour les lois de finances intéressant, non l'Etat, mais les communes ou les départements. La disposition de l'article 8 ne permet, en effet, aucune distinction. Cependant, en 1879, le Sénat avait été appelé à voter le premier un projet tendant à approuver une convention intervenue entre le Crédit foncier et la ville de Paris. Le rapporteur de la Commission de la Chambre, M. Crozet-Fourneyron, ne crut pas devoir s'opposer, à raison de l'urgence, à l'adoption du projet voté par le Sénat, mais il réserva dans son rapport le droit de la Chambre et rappela expressément, pour l'avenir, l'obligation de respecter sa prérogative (3).

Cette prérogative pourrait-elle être invoquée à l'égard d'une proposition qui, ne présentant pas dans son ensemble le caractère financier, contiendrait cependant, à titre de conséquences ou de sanction, certaines dispositions de nature à affecter les recettes ou les dépenses publiques ? Devrait-on, par exemple, refuser aux membres du Sénat le droit de proposer une loi d'ordre pénal, parce qu'elle contiendrait un article édictant une amende, ou une loi créant une nouvelle catégorie de fonctions publiques parce que, dans une de ses dispositions, elle fixerait le traitement afférent à ces fonctions ?

Il semble bien difficile de contester dans ces divers cas l'initiative du Sénat. De semblables lois ne sauraient être considérées comme des lois

(1) Cf. Esmein, *éléments de droit constitutionnel*, 3e édition, p. 796.
(2) Sénat, *Débats Parlementaires* du 30 novembre 1893.
(3) Rapport de M. Crozé-Fourneyron, au *Journal Officiel* du 5 août 1879.

Digitized by Google

de finances, même si l'on prend cette expression dans son acception la plus large. Une loi de finances est évidemment un ensemble de dispositions financières ; une loi d'ordre judiciaire, administratif, militaire, ne devient pas une loi de finances parce qu'accessoirement, accidentellement, elle contient une disposition créant une recette ou une dépense. Or, l'article 8 de la loi constitutionnelle confère à la Chambres des députés un droit de priorité, non pour l'examen de toutes dispositions d'ordre financier, mais pour l'examen des lois de finances.

Admettre la prérogative de la Chambre toutes les fois que, dans une proposition, se trouve inscrite une disposition financière, serait d'ailleurs réduire à rien, ou peu s'en faut, le droit d'initiative conféré au Sénat par la Constitution. Il n'est guère de projets ni de propositions qui, par un côté, ne touchent aux recettes ou aux dépenses de l'Etat. Dans son commentaire sur la Constitution belge, Thonissen a particulièrement développé cette considération : « Le vote préalable de la Chambre des représentants est exigé, dit-il, pour les lois de finances proprement dites ; mais il ne faut pas en conclure que toute loi dont l'application exige une dépense quelconque doive d'abord être votée par cette Chambre. L'initiative de celle-ci n'est exigée que pour les projets dont le but principal, sinon exclusif, est le vote de recettes ou de dépenses, tels que les emprunts, les budgets, la création ou la modification d'un impôt. Admettre un système contraire, ce serait réduire à des cas extrêmement rares le droit d'initiative que la Constitution accorde, en termes généraux, aux trois branches du pouvoir législatif » (1).

On peut, il est vrai, pour contester cette solution, invoquer l'exemple de la pratique parlementaire anglaise. En Angleterre, lorsqu'un bill contenant accidentellement des dispositions financières est voté en premier lieu par la Chambre des lords, le texte transmis à la Chambre des Communes ne contient pas les dispositions pour lesquelles celle-ci aurait pu invoquer sa prérogative. Ces dispositions sont fictivement

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e édition, p. 714 ; Eugène Pierre, *Traité de droit politique*, p. 536 ; de Taillandier, *des attributions financières du Sénat français*, thèse pour le doctorat, 1900.

Digitized by Google

considérées comme ne faisant pas partie du bill. La Chambre des Communes les fait cependant imprimer à l'encre rouge ; elle les examine, et si elle les accepte, il ne lui reste plus qu'à les insérer dans la loi ; sinon, elles disparaissent. Cette pratique ingénieuse peut trouver sa justification dans le principe, maintes fois affirmé par les Communes, qu'elles seules ont qualité pour voter des subsides, et que l'assentiment de l'autre Chambre n'est exigé qu'à raison de la forme législative de l'acte qui les octroie.

En France, le même raisonnement ne pourrait être tenu. Rien ne prouve, en effet, que le droit de priorité reconnu à la Chambre pour le vote des lois de finances implique de la part du législateur constitutionnel la volonté d'enlever au Sénat l'initiative de toute disposition financière. Cette prérogative peut, au contraire, être considérée comme ayant pour but d'établir simplement, en ce qui concerne l'examen des lois de finances, un ordre de travail particulier. Les membres du Sénat devraient donc conserver l'exercice de leur initiative dans tous les cas où cette procédure ne s'applique pas et où, par suite, la loi peut prendre naissance dans la haute Assemblée. Cependant un certain nombre de décisions parlementaires semblent avoir pour conséquence d'enlever aux sénateurs le droit de proposer des dispositions d'ordre financier, même si ces dispositions se rattachent d'une manière accessoire à des lois qui, dans leur ensemble, ne sauraient être considérées comme des lois de finances.

Il est admis, par exemple, que le Sénat ne peut, en aucun cas, s'occuper le premier d'une question d'impôt. Cette jurisprudence a été consacrée par les Chambres en 1887 et en 1889, à la suite de longues discussions. Un débat s'élevait au Sénat relativement à la naturalisation. Le 3 février 1887, un amendement au projet fut déposé dans le but de supprimer les droits de sceau créés par l'article 55 de la loi du 28 avril 1816. Le Gouvernement soutint, par l'organe de M. Sarrien, ministre de la Justice, que cette disposition était inconstitutionnelle parce que « la suppression des droits de sceau était une question d'impôt dont l'initiative appartenait à la Chambre des députés ». Un sénateur, l'honorable M. Boulanger, fit observer en sens inverse que la loi constitutionnelle du 24 février 1875, dans son article 8, a visé

Digitized by Google

seulement les « lois de finances », et que ces mots ne peuvent s'appliquer « à une loi générale, ayant tout autre objet, et comprenant occasionnellement, accidentellement, une disposition qui contient une suppression d'impôt. » Il ajoutait : « Si vous votez contre l'amendement qui vous est soumis, on interprétera votre vote comme la reconnaissance que vous n'avez pas, à l'occasion d'une loi d'affaires, le droit de statuer sur les dispositions, si nécessaires qu'elles soient, qui touchent directement ou indirectement à une taxe ».

Le rapporteur de la commission, M. Batbie, combattit ces observations et contesta, dans l'espèce, le droit d'initiative du Sénat. L'amendement fut néanmoins adopté, avec une rédaction nouvelle, et devint l'article 6 du projet Mais la Chambre des députés repoussa cet article à une très forte majorité, sur le rapport de M. Paul Deschanel, déclarant au nom de la Commission du budget que « soit au point de vue constitutionnel », soit au point de vue budgétaire, il n'y avait pas lieu de le voter. Supprimé par la Chambre, il ne fut pas repris au Sénat (1).

De même, en 1886, le Sénat décida qu'une proposition ayant pour but d'attribuer un prix à des inventeurs ne pourrait déterminer la valeur de ce prix, parce que ce serait créer une source de dépenses et nécessiter ultérieurement une ouverture de crédit (2).

N'est-on pas amené à conclure, par analogie de ces décisions, et pour des motifs identiques, que le Sénat saisi d'une proposition ayant pour but la création de fonctions nouvelles ou la répression de nouvelles infractions, ne pourrait déterminer ni le traitement à attribuer aux fonctionnaires nouveaux, ni le chiffre des amendes à infliger aux contrevenants ?

De ce fait même que la prérogative de la Chambre s'exercerait à propos des dispositions financières introduites accidentellement dans

(1) Eugène Pierre, *Traité de droit politique* pp. 534 et suiv.

(2) Sénat, *Débats Parlementaires* 19 octobre 1886. — Dans la séance du 22 janvier 1903 au Sénat la question s'est posée de nouveau à l'occasion d'un amendement à la loi militaire, déposé par M. Boudenoot, et tendant à ouvrir un crédit pour secours aux familles nécessiteuses. Sur les observations du président du Sénat, qui soulevait la question constitutionnelle, et du rapporteur, qui rappelait le précédent de 1886, l'amendement fut retiré.

Digitized by Google

toute espèce de lois résulterait une nouvelle atteinte à l'initiative du Sénat. Déjà privés du droit de proposer les lois de finances, les sénateurs perdraient en outre le droit d'introduire, soit directement, soit par voie d'amendement, dans les propositions de lois ordinaires, aucune disposition d'ordre financier.

Ce sont les conséquences logiques de la jurisprudence parlementaire, mais en les déduisant on est en droit de se demander jusqu'à quel point cette jurisprudence elle-même est restée conforme au texte et à l'esprit de la loi constitutionnelle.

L'initiative du Sénat subirait cependant, en ce qui concerne la loi de budget, une atteinte plus grave encore, si on admettait une opinion maintes fois consacrée par les votes de la Chambre des députés. Non seulement la prérogative de celle-ci ferait obstacle à ce que les sénateurs pussent proposer aucune disposition touchant aux recettes ou aux dépenses publiques, soit pour les augmenter, soit pour les diminuer, mais elle leur interdirait en outre, lorsque le budget leur aurait été renvoyé après le vote de la Chambre, d'apporter au projet aucune modification de nature à créer une dépense nouvelle ou à relever les chiffres des crédits accordés. Ce qu'il y a de plus curieux dans cette interprétation de la loi constitutionnelle, ce qui frappe l'esprit tout d'abord, c'est que le droit d'amendement du Sénat se trouverait supprimé, non pour toute loi de finances déjà votée par la Chambre des députés, mais pour une seule de ces lois, la plus importante d'ailleurs, le budget.

Cette apparente singularité trouve son explication dans une considération d'ordre pratique. Pour une loi de finances ordinaire, dont le but serait par exemple de modifier le régime fiscal ou d'organiser l'amortissement d'un emprunt, l'exercice par le Sénat du droit d'amendement n'est pas de nature à entraîner des difficultés plus grandes que pour toute autre loi.

Si les deux Chambres ne peuvent arriver à s'entendre sur un texte commun, la conséquence de ce conflit sera le renvoi du projet de l'une à l'autre Chambre jusqu'à ce que l'accord se soit établi. L'ajournement de la réforme projetée ne portera généralement atteinte à aucun intérêt supérieur.

Digitized by Google

Il en est tout autrement en ce qui concerne le budget. La loi de budget est, comme on l'a dit, « une loi nécessaire et une loi nécessaire à époque fixe » ; elle ne peut pas indéfiniment rester en suspens, puisque de son adoption dépend essentiellement la marche régulière de tous les services publics. Si donc en amendant le projet voté par la Chambre, le Sénat crée un désaccord, il faut que ce désaccord prenne fin rapidement. Comment assurer ce résultat ? En considérant comme adopté, pour chaque crédit, le chiffre le plus faible, toute suppression réalisée par l'une ou l'autre Chambre restant acquise? ou bien en promulguant à nouveau le budget voté pour l'exercice précédent? On trouve, en effet, ces solutions inscrites dans certaines constitutions étrangères (1), mais les lois constitutionnelles françaises exigent, pour qu'un texte puisse être promulgué, qu'il ait été préalablement adopté par les deux Chambres. Cette condition ne sera réalisée que si la Chambre et le Sénat, par des concessions volontaires et réciproques parviennent à se mettre d'accord, ou si l'une des Chambres a le droit, en cas de conflit, d'imposer à l'autre sa volonté. Ainsi se trouve posée forcément dans la pratique parlementaire, la question de savoir si le Sénat a le droit de modifier, contre le gré de la Chambre, le projet de budget voté par celle-ci.

Quoi qu'il en soit, la Chambre n'a jamais contesté au Sénat le droit d'amender les lois de finances autres que la loi de budget. La question avait été soulevée par M. Peytral, dans la séance du 16 novembre 1891, à l'occasion d'un vote du Sénat relevant un droit de douane. « Voulez-vous me permettre de vous dire, observa le Président de la Chambre, qu'en ce qui concerne la question constitutionnelle, les précédents vous donnent tort. Le Sénat a déjà relevé les tarifs et la Chambre n'a pas insisté ».

On admet également, par analogie de la précédente solution, que le Sénat peut amender la « loi de finances », c'est-à-dire la partie de la loi de budget qui est rédigée en forme d'articles. A maintes reprises, et notamment lors de la discussion des budgets de 1832 et de 1882 la Chambre haute a usé de ce droit. Plus récemment encore, le Séna

(1) V. notamment la loi autrichienne du 21 décembre 1867, art. 13.

Digitized by Google

a pu introduire dans la loi de finances, sans soulever les protestations de la Chambre, un article dont l'application devait avoir pour effet d'entraîner des dépenses considérables. Lors de la discussion du budget de 1900, sur un amendement de l'honorable M. Berteaux au chapitre 59 du budget de l'Instruction publique, la Chambre avait relevé de 432.000 francs le chiffre des crédits, afin d'assurer la gratuité de l'externat libre aux enfants des instituteurs. Le Sénat, sur la proposition de sa commission des finances, repoussa le relèvement, mais inscrivit dans la loi de finances un article 28 *bis* ainsi conçu : « Le bénéfice de la gratuité de l'externat libre dans les lycées nationaux et les collèges communaux est accordé aux fils d'instituteurs publics ». Et la Chambre, en votant ce nouvel article de la loi de finances (1) ratifia l'initiative du Sénat. Gambetta qui refusait au Sénat le droit de relever les crédits budgétaires, admettait cependant qu'il pût amender la loi de finances. « Il est indiscutable, disait-il, que nous sommes là en présence de dispositions législatives d'un caractère permanent, dont les effets se prolongent au delà des budgets, au delà des exercices, jusqu'à ce qu'elles aient été abrogées formellement par d'autres dispositions législatives. Là, nous reconnaissons que le Sénat use de son droit d'égalité en matière d'initiative (2) ».

Enfin on n'a jamais sérieusement contesté au Sénat le droit de réduire les crédits budgétaires. En 1895, M. Georges Cochery répondait, au nom de la commission du budget, à M. Jaurès qui avait soulevé la question : « Si le Sénat n'avait pas le droit de réduire les dépenses, comme d'autre part nous avons la prétention de lui dénier toute initiative en matière d'élévation de crédits, à quel rôle se bornerait son intervention budgétaire ? Vous voudriez sans doute qu'il fut une simple assemblée d'enregistrement ? » (3).

La controverse porte donc seulement sur le point de savoir si le Sénat peut, lorsqu'il est saisi du budget après le vote de la Chambre, relever les crédits accordés par celle-ci ou rétablir les crédits suppri-

(1) V. Séances de la Chambre des députés et du Sénat, 12 avril 1900.
(2) V. Chambre des députés, séance du 28 décembre 1876.
(3) Chambre des députés, séance du 11 avril 1895. Schwartz, p. 156.

Digitized by Google

més par elle. La question s'est posée dans ces termes au lendemain même du vote des lois constitutionnelles.

Le Sénat ayant, lors de la discussion du budget de l'exercice 1877, rétabli, sur la proposition de sa Commission des finances, certains crédits supprimés par la Chambre, un grand débat s'engagea devant celle-ci, dans la séance du 28 décembre 1876. Gambetta, président de la commission du budget, soutint que le Sénat avait outrepassé son droit en inscrivant des crédits qui n'avaient pas été votés par la Chambre, et demanda que l'on écartât par la question préalable ces relèvements inconstitutionnels.

A l'appui de sa thèse, il invoquait d'abord les précédents historiques. Jamais, faisait-il observer, sous l'empire des chartes qui ont admis, comme les lois de 1875, la prérogative de la Chambre des députés, l'autre Chambre n'a opéré de relèvements budgétaires. Gambetta s'appuyait en outre sur le texte constitutionnel. Que dit l'article 8 de la loi du 24 février 1875 ? Les lois de finances devront être d'abord présentées à la Chambre des députés et votées par elle. Le Sénat ne peut donc connaître d'une disposition financière que si elle a été préalablement votée par la Chambre. Si la Chambre a repoussé un crédit demandé par le Gouvernement, ce crédit n'est pas dans la loi votée, le Sénat ne peut l'y inscrire ; car s'il a le contrôle de la dépense, il n'en a pas l'initiative. Où puiserait-il cette initiative ? Ce n'est ni dans la pratique parlementaire antérieure, ni dans la loi constitutionnelle qui la lui refuse. Ce ne pourrait être que dans sa volonté.

Le seul droit que puisse, en cette matière, revendiquer le Sénat, c'est celui d'adresser à la Chambre des remontrances « par l'organe de son rapporteur, de ses commissaires et du cabinet même », à l'occasion du vote ou du refus de tel ou tel crédit. Il pourrait encore, pour donner plus de force à ces remontrances, suspendre son vote sur l'ensemble du budget ; mais là s'arrête son droit. S'il créait la dépense, il cesserait d'être un pouvoir de contrôle et usurperait l'initiative que la loi constitutionnelle, dans son article 8, a voulu réserver aux représentants des contribuables.

Gambetta signalait enfin les inconvénients que présenterait l'exercice par le Sénat du droit d'amendement en matière budgétaire. On

Digitized by Google

s'exposerait à voir le budget « faire la navette » d'une Chambre à l'autre, sans que l'accord puisse se réaliser en temps opportun.

M. Jules Simon, ministre de l'intérieur et Président du Conseil, défendit les droits du Sénat. Sans doute, fit-il observer, les lois constitutionnelles françaises auraient pu consacrer le système que leur attribuait M. Gambetta, et conférer au Sénat un simple droit de remontrances, en réservant à la Chambre l'initiative exclusive de toute dépense. Mais l'ont-elles fait ? On se prévaut pour le soutenir des termes de la loi constitutionnelle : Les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle. Mais n'est-ce pas la preuve qu'elles doivent être, en second lieu, présentées et votées au Sénat. Quel argument peut-on tirer du mot « votées » ? N'a-t-il pas une signification précise ? La Chambre a voté, le Sénat vote : la loi constitutionnelle ne dit pas autre chose. Elle ne dit pas, notamment, que les deux assemblées devront voter dans des conditions différentes, et que la Chambre des députés pourra voter des relèvements et des réductions de crédits, tandis que le Sénat pourra bien, en votant, « effacer les dépenses mais ne pourra pas rétablir de crédits ». Interpréter ainsi la loi serait, en réalité, la corriger et la refaire.

Quelques années plus tard, au Sénat, dans les séances du 29 décembre 1882 et du 24 juillet 1884, l'honorable M. Wallon devait lui-même s'expliquer sur la portée de la disposition constitutionnelle dont il est l'auteur. L'article 8 de la loi du 24 février 1875 porte, dans son premier paragraphe, que « le Sénat a concurremment avec la Chambre l'initiative et la confection des lois ». Si, en réservant à la Chambre, dans le deuxième paragraphe du même article, un droit de priorité pour le vote des lois de finances, le législateur constitutionnel avait entendu dépouiller le Sénat du droit de réviser le budget et de relever les crédits, il aurait dû dire : « les lois de finances ne sont votées que par la Chambre des députés ». Et M. Wallon ajoutait : « Les différentes constitutions qui ont réglé le vote des lois de finances se sont servies d'expressions diverses. Dans la charte de 1814, on lit « adressé », dans celle de 1830 « voté », dans le projet de M. Thiers, en 1873 « soumis ». Nous avons dit « présenté et voté », mais pour-

Digitized by Google

quoi ? C'était pour donner plus de force encore à l'expression, c'était pour éviter tout subterfuge et pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des députés ; si la Chambre des députés traîne en longueur, si elle y met de la mauvaise volonté, eh bien, nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter, et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. Je crois à vrai dire qu'aucun Gouvernement n'aurait eu cette pensée ; mais en tous cas, ces expressions « présentées et votées » en auraient rendu la réalisation absolument impossible ». L'explication nous paraît décisive. Si les termes de la loi constitutionnelle devaient avoir pour effet d'enlever au Sénat l'initiative en ce qui concerne toute disposition financière non votée par la Chambre, il faudrait d'ailleurs, à raison de la généralité du texte, admettre la même solution pour les lois de finances autres que le budget. Le Sénat n'aurait pas le droit d'élever le chiffre d'une dépense autorisée par une loi spéciale. Or, nous avons vu qu'on n'a jamais contesté sérieusement les droits du Sénat pour d'autres lois que la loi de budget.

Gambetta invoquait contre l'initiative du Sénat les précédents historiques. Il est vrai que, si les Chambres des Pairs de 1814 et de 1830 usèrent fréquemment du droit d'amender les lois de finances ordinaires, elles s'abstinrent de la même pratique à l'égard de la loi de budget. Mais elles n'entendaient pas abdiquer pour autant leur droit.

La question s'étant posée en 1836, le rapporteur de la Chambre haute le déclarait nettement : « Votre commission nous a chargé de soutenir que, pour les lois de finances comme pour toutes les autres lois, la Chambre des Pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires, aussi bien que de le rejeter ». Et le Ministre des finances, M. d'Argout, reconnaissait le bien fondé de cette prétention (1). De même en 1870 et en 1874 dans les débats parlementaires provoqués par les projets constitutionnels, le droit d'amendement en matière budgétaire fut revendiqué pour le Sénat, sans que personne crût devoir en contester l'existence

(1) Schwartz, pp. 96 et suiv.

Digitized by Google

Enfin lorsque le contre-projet de M. Wallon fut adopté par l'Assemblée nationale, la disposition qui devait devenir l'article 8 de la loi constitutionnelle ne souleva aucune discussion. Ne doit-on pas voir dans ce fait la preuve que la nouvelle disposition consacrait la tradition parlementaire antérieure et le droit jusqu'alors incontesté du Sénat?

Il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'objection tirée du danger des conflits que pourrait entraîner l'exercice par le Sénat du droit d'amendement en matière budgétaire. Bien que, depuis un certain nombre d'années, la Chambre refuse au Sénat le droit de relever les crédits, tous les ans le budget n'en fait pas moins la navette de l'une à l'autre Chambre. Cela tient, non pas à des relèvements effectués par le Sénat et jugés inconstitutionnels, mais à des réductions de crédits ou à des modifications apportées au texte de la loi de finances, réductions ou modifications que le Sénat a le droit incontesté d'opérer, et qui n'en sont pas moins de nature à engendrer des conflits. Ce n'est là, d'ailleurs, que l'exercice normal du régime parlementaire. Aucune des deux Chambres ne peut dans un pays de libre discussion « renoncer à son droit de conflit », ainsi que le disait au Sénat, en 1885 (1), l'honorable rapporteur de la Commission des finances, M. Dauphin. Vidons les conflits au jour le jour, quand ils se présentent, déclarait de son côté M. Ribot (2) ; gardons-nous des formules trop absolues. C'est le fond même du régime parlementaire, c'est une des conditions qui résultent de l'existence des deux Chambres et je vous défie d'en sortir. « Par cela seul que notre Constitution a consacré la division du pouvoir législatif, elle admet non pas assurément la nécessité des conflits, mais leur possibilité. Il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négociations qui peuvent parfois être laborieuses, mais qui sont la condition du régime parlementaire et qui aboutiront d'autant plus facilement à un accord que la Constitution fait de la conciliation une nécessité politique de tous les jours ».

En 1876, la Chambre refusa de se rallier à la thèse soutenue par Gambetta, et décida, par 358 voix contre 136, de passer à la discussion des amendements contestés. Elle n'accepta, il est vrai, les relève-

1 Sénat, *Débats parlementaires*, séance du 20 mars 1885.
2 Chambre des députés, *Débats Parlementaires*, séance du 9 mars 1885.

Digitized by Google

ments opérés par le Sénat que dans la mesure où sa propre Commission lui proposait de le faire, mais elle n'en avait pas moins consacré par son vote l'initiative du Sénat en matière de relèvements budgétaires. Nous verrons que cette jurisprudence ne devait pas être de longue durée.

Un autre système a été soutenu, qui restreindrait encore, bien que dans une moindre mesure, le droit d'amendement du Sénat. Lors de la discussion du budget de 1889, la Chambre ayant réduit de 50.000 francs le chiffre de la subvention proposée par le Gouvernement pour le théâtre national de l'Opéra, M. Floquet, alors président du Conseil, demanda lui-même au Sénat de rétablir le chiffre primitif. La chose paraissait d'autant plus surprenante que, devant la Chambre, M. Floquet, s'inspirant de la théorie de Gambetta, avait à maintes reprises dénié au Sénat le droit de relever les crédits budgétaires. A l'observation qui lui en fut faite, il répondit dans la séance du 24 décembre 1888 : autre chose est de savoir si le Sénat peut avoir l'initiative d'une dépense ou d'un relèvement ; et autre chose est de savoir si le Gouvernement, usant de l'initiative qui lui appartient, peut maintenir devant le Sénat le chiffre d'un crédit qu'il avait proposé devant la Chambre et accepter le rétablissement de ce chiffre par le Sénat, au cas où la Chambre l'aurait réduit.

En d'autres termes, le Sénat aurait le droit de relever les crédits budgétaires dans les limites des propositions primitives du Gouvernement, parce que, dans ces limites, l'initiative de la dépense viendrait non de l'Assemblée, mais du Gouvernement lui-même auquel elle appartient sans conteste.

La même théorie a été soutenue par le Gouvernement dans la séance du 11 avril 1900. Le Sénat avait relevé de mille francs le chiffre d'un crédit, et la commission du budget demandait, au nom de la prérogative de la Chambre, le rejet de cette augmentation. Le Ministre des Finances, M. Caillaux, fit observer que la théorie qui contestait les droits du Sénat s'appliquait surtout aux propositions émanées de l'initiative parlementaire, mais que la Chambre avait plusieurs fois accepté des relèvements de dépenses par le Sénat dans les limites des propositions du Gouvernement. Et, comme le Président

Digitized by Google

de la Commission du budget, M. Mesureur, déclarait que, même sur l'initiative du Gouvernement, le Sénat lui paraissait excéder son droit en élevant les crédits votés par la Chambre. M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, répondit : « Quand ils n'ont pas été soumis à la Chambre, votre thèse est tout à fait exacte ; mais quand ils ont été demandés à la Chambre, je la crois erronée ». L'augmentation votée par le Sénat n'en fut pas moins repoussée par 475 voix contre 61.

Théoriquement, la solution transactionnelle proposée par MM. Floquet et Waldeck-Rousseau se heurte à de graves objections. Le Gouvernement a, sans doute, la pleine et entière initiative des lois. Mais en ce qui concerne les lois de finances, il ne peut exercer cette initiative que devant la Chambre des députés qui doit, la première, connaître de toutes questions financières. Ceci posé, lorsque la Chambre a voté le budget, ce qui est transmis au Sénat, ce n'est pas le projet primitif tel qu'il est sorti de la préparation du Gouvernement, c'est ce projet revisé par la Commission du budget, amendé, modifié, « engendré à la vie légale, » par le vote de la Chambre. Du projet primitif, il ne subsiste plus rien, « rien qu'une feuille de papier, » suivant l'expression de Gambetta. Si le Gouvernement voulait en reprendre les chiffres, ce serait un nouveau projet qui devrait être soumis à la Chambre, non au Sénat. Celui-ci ne peut connaître que le projet déja voté par la Chambre. Et alors, de deux choses l'une, ou il a le droit d'amender ce projet, d'en relever les chiffres, et il peut exercer ce droit sans limitation aucune ; ou le droit d'amendement lui est enlevé, par interprétation de l'article 8 de la loi du 24 juillet 1875, et il ne peut pas plus relever les crédits dans les limites des propositions primitives du Gouvernement qu'en dehors de ces limites. En d'autres termes, l'initiative du Gouvernement ne pouvant se manifester en matière de propositions budgétaires que devant la Chambre, tout relèvement de crédits opéré par le Sénat procède forcément de l'initiative propre de cette Assemblée, initiative qui lui appartient d'une manière absolue, sans limite de chiffres, ou qui lui est complètement refusée suivant l'interprétation que l'on donne aux dispositions de la loi constitutionnelle. Entre ces deux solutions extrêmes, qui l'une et l'autre se réclament du texte, il semble bien qu'il n'y ait

Digitized by Google

pas de place pour un moyen terme, si ingénieux qu'il puisse paraître.

Pendant les premières années qui suivirent la discussion provoquée par Gambetta, le Sénat usa plusieurs fois du droit de relever les crédits. Bientôt cependant cette manière d'agir suscita de nouvelles résistances. La Commission du budget, notamment lors de la discussion des budgets de 1879 et des exercices suivants, déclarait par l'organe de ses rapporteurs qu'il n'y avait lieu, « ni en droit, ni en fait, » de tenir compte des augmentations votées par le Sénat. La Chambre suivit sa Commission, et si le conflit fut évité, ce fut grâce à l'attitude conciliante du Sénat qui, après le second vote de la Chambre, accepta les chiffres de celle-ci. La question théorique restait d'ailleurs pendante, et la Commission des finances du Sénat ne manquait pas d'affirmer, en réponse à la Commission du budget, qu'en relevant les crédits, le Sénat agissait « suivant son droit ».

A plusieurs reprises, notamment en 1881 et en 1884, le Gouvernement voulut mettre un terme à ces difficultés en soumettant à une révision constitutionnelle l'article 8 de la loi de 1875. En 1881 le projet de revision présenté par le Ministère Gambetta reproduisait la théorie que nous avons exposée plus haut. Le Sénat perdait l'initiative des dépenses et ne conservait plus, en matière budgétaire, qu'un droit de remontrances. En 1884, M. Jules Ferry proposait de donner à chacune des deux Chambres « le dernier mot » pour les crédits supprimés par elle. C'était simplement la consécration de la jurisprudence parlementaire suivie jusqu'alors. « Il n'est jamais arrivé, faisait observer M. Jules Ferry, que le Sénat s'obstinât à rétablir un crédit deux fois supprimé par la Chambre ». Et, d'autre part, le Sénat « n'a-t-il pas, lui aussi, le dernier mot en matière de crédits supprimés, et lui a-t-on jamais contesté le droit de rejeter, en tout ou en partie, les dépenses nouvelles ou les impôts nouveaux introduits par un vote de la Chambre. » Le point faible du système proposé, c'est qu'il permettait à une des Chambres d'abroger par voie de suppression budgétaire et sans le consentement de l'autre Chambre, telle loi qui, pour son existence, avait exigé le concours et le vote des deux Assemblées. A cette objection, le Gouvernement répondait qu'il ne

Digitized by Google

serait pas impossible de constituer un fonds consolidé, comme dans la législation anglaise, et de déterminer parmi les services publics ceux qui ne pourraient être financièrement modifiés que par l'accord des deux Chambres (1). Dans son ensemble, le système proposé par M. Jules Ferry donnait satisfaction à toutes les susceptibilités et sauvegardait l'intérêt des contribuables. Il présentait en outre l'avantage considérable d'empêcher les réformes tentées par voie de suppression budgétaire et de mettre à l'abri de bouleversements irréfléchis l'organisation administrative et financière des principaux services de l'Etat. Néanmoins, ce projet de revision échoua comme le précédent par suite de la mauvaise volonté du Sénat, qui le trouvait insuffisamment étudié. Il semble que le Sénat se soucie médiocrement de faire préciser par l'Assemblée Nationale l'exacte étendue de ses pouvoirs financiers.

En l'absence d'un texte nouveau, le désaccord persistait entre les deux Chambres. C'était une source de conflits périodiques d'autant plus regrettables que, suivant l'observation de M. Jules Ferry, « de toutes les lois, la loi du budget est la seule qui ne puisse attendre, la seule qu'il soit nécessaire de voter à heure fixe. » Il convenait donc, afin de prévenir ces conflits et d'en faciliter la solution s'ils se produisaient que la jurisprudence parlementaire se fixât, et qu'il s'établit entre les deux Chambres, en matière budgétaire, un « modus vivendi ». C'est ce qui existe, en fait, depuis 1885.

A cette époque, le Sénat ayant opéré des relèvements pour une somme supérieure à deux millions 1/2, le rapporteur général de la Commission du budget, M. Jules Roche, crut devoir formuler certaines observations (2). Comme Gambetta, il soutint que le Sénat ne possède en matière budgétaire qu'un droit de contrôle, et que s'il relève un crédit voté par la Chambre, ce vote doit être interprété « comme une simple procédure, critiquable d'ailleurs dans la forme, par laquelle il fait appel à une deuxième délibération de la Chambre. » M. Jules Roche ajoutait qu'une fois ce vote émis, le Sénat avait épuisé son droit de remontrances ; et que si la Chambre, par un second vote, mainte-

(1) Eugène Pierre. *Traité de droit politique*, p. 527.
(2) Chambre des députés, séance du 7 mars 1885.

Digitized by Google

nait la suppression de crédits qu'elle avait une première fois décidée, cette deuxième délibération était définitive, « sans appel et sans cassation. » Le rapporteur de la Commission du budget concluait enfin que, pour faire prévaloir cette interprétation, il n'était nullement nécessaire de remanier le texte constitutionnel : il suffisait que les deux Chambres se missent d'accord « par des déclarations catégoriques, précises, et surtout par une pratique conforme à ces déclarations. » Et il citait l'exemple de l'Angleterre, où la Chambre des Communes est depuis longtemps parvenue, par un procédé analogue, à enlever à la Chambre des Lords toute initiative en matière de dépenses.

Appliquant les principes posés par son rapporteur, la Commission du budget proposait à la Chambre d'accepter jusqu'à concurrence du chiffre de 60.000 francs les augmentations de crédits votées par le Sénat, sous cette réserve que celui-ci devrait s'abstenir de tout relèvement nouveau. La Chambre aurait ainsi, en matière de dépenses, « le premier et le dernier mot. » Malgré l'opposition de MM. Allain-Targé et Lockroy, qui demandaient le rejet pur et simple des crédits introduits par le Sénat, les conclusions de la Commission du budget furent adoptées.

Il semble bien qu'au point de vue doctrinal, la solution proposée par M. Jules Roche soulève les mêmes objections que la doctrine précédemment soutenue par Gambetta. Cette dernière avait même la supériorité d'être plus logique. Si la Chambre doit avoir le dernier mot en matière budgétaire, il faut décider en effet, comme le faisait observer M. Ribot, que le Gouvernement a le droit, après le second vote de la Chambre, de « promulguer le budget, sans le représenter au Sénat. » C'était la thèse soutenue par M. Floquet, qui demandait au Gouvernement de prendre l'engagement qu'en sortant de la Chambre, le budget irait tout droit à l'imprimerie du *Journal officiel* et serait promulgué.

Au point de vue pratique, le « système du dernier mot » présente l'avantage de ménager les susceptibilités du Sénat et de constituer entre les deux Assemblées un « modus vivendi » acceptable. Ainsi en jugea du moins le rappporteur de la Commission des finances du

Digitized by Google

Sénat (1), M. Dauphin, qui, tout en réservant de la manière la plus formelle la question de principe, et en déclarant que le Sénat, lorsqu'il relève des crédits, use du droit, « non de remontrances, mais d'amendement », ajoutait qu'il était d'une bonne politique, « sauf dans des cas exceptionnels », que le Sénat ne rétablit pas une seconde fois les crédits supprimés par la Chambre.

En fait le Sénat accepta, en 1885, les chiffres arrêtés par la Chambre dans sa deuxième délibération. C'était la consécration pratique du système proposé par la commission du budget.

Depuis cette époque, l'accord semble s'être établi sur ces bases. De 1885 à 1899, on a vu le Sénat relever chaque année certains crédits budgétaires ; mais ces relèvements n'ont jamais été maintenus lorsque, par un second vote, la Chambre persistait à les rejeter.

Lors de la discussion du budget de l'exercice 1899, le Sénat s'est, il est vrai, départi de son attitude conciliante et est parvenu, malgré l'opposition très vive de la commission du budget, à faire accepter par la Chambre un relèvement qu'elle avait repoussé déjà par deux votes successifs (2). Mais ce relèvement était occasionné par une opération d'amortissement, et le Gouvernement, qui acceptait le chiffre du Sénat, déclarait qu'il ne s'agissait pas d'une dépense à faire et que la question constitutionnelle ne se posait pas. Le même jour d'ailleurs, et pour affirmer sa prérogative, la Chambre repoussait un autre relèvement de 8.000 francs.

La Commission des finances du Sénat n'en considéra pas moins comme un très grand succès l'adoption du premier crédit. Son rapporteur, M. Prevet, avait déclaré que céder sur ce point serait « l'abdication du Sénat ». Le vote de la Chambre était la reconnaissance des droits de l'autre assemblée. Mais cette victoire n'eut pas de lendemain. En 1900, le Sénat après une seconde délibération de la Chambre, accepta les chiffres fixés par elle. En 1901, la Chambre avait, sur la proposition de la commission du budget, supprimé un certain nombre de sièges dans les cours d'appel, et réduit en conséquence les crédits inscrits au chapitre 7 du budget de la justice. Le Sénat

(1) Sénat, séance du 20 mars 1885.
(2) Sénat et Chambre des députés, séance du 30 mai 1899.

Digitized by Google

releva de 17.000 francs le chiffre de ces crédits, en vue de maintenir cinq des emplois supprimés. La Chambre, en deuxième délibération, confirma son premier vote. Le Sénat rétablit alors pour la seconde fois les crédits en litige. C'était le conflit ; il se dénoua par la victoire de la Chambre (1). La commission du budget par l'organe de son rapporteur général, M. Guillain, et du rapporteur spécial du budget de la justice, M. Cruppi, rappela les prérogatives et les droits que la Chambre « a toujours revendiqués et exercés en matière budgétaire ». La Chambre par 510 voix contre 20, rétablit le chiffre qu'elle avait fixé précédemment, et le Sénat céda une fois de plus.

Il en fut de même en 1902. Dans son rapport au nom de la commission du budget (2), l'honorable M. Merlou demandait à la Chambre de maintenir sa tradition antérieure et concluait en conséquence d'une manière uniforme au rejet des majorations de crédits proposées par le Sénat. Le « système du dernier mot » peut donc être considéré comme réglant en fait, sinon en droit, les rapports actuels des deux Chambres. Il équivaut pour le Sénat à la suppression du droit d'amender dans le sens d'un relèvement des crédits le projet budgétaire voté par la Chambre. Comme, d'autre part, celle-ci possède la priorité pour l'examen de toutes lois de finances, en dehors même de la loi de budget, il en résulte que le Sénat se trouve indirectement dans l'impossibilité d'exercer, en matière financière, son droit d'initiative. Et si l'on tient compte de l'interprétation extensive donnée par la jurisprudence parlementaire aux dispositions de la loi constitutionnelle, on est amené à constater qu'aujourd'hui, en ce qui concerne du moins les lois de finances, l'initiative du Sénat est, à peu de chose près, réduite à néant.

III

Si la Chambre conteste au Sénat le droit de créer la dépense, il ne s'ensuit pas qu'elle-même exerce ce droit avec toute la modération désirable. On a bien des fois signalé l'accroissement rapide et consi-

(1) Chambre des députés, séance du 25 février 1901.

(2) *Rapport sur le projet de budget de l'exercice* 1902, adopté avec des modifications par le Sénat, p. 2.

Digitized by Google

dérable des dépenses publiques. Le rapprochement des chiffres budgétaires est, à ce point de vue, très significatif. De 1.937 millions en 1869, le chiffre total des crédits inscrits à la loi de finances s'élève, en 1899, à 3.478 millions, soit une augmentation de plus d'un milliard et demi en trente ans (1). De 1892 à 1902, les crédits budgétaires ont augmenté en moyenne de 35 millions par an.

L'initiative gouvernementale a, sans doute, une part de responsabilité dans ce développement des dépenses publiques (2). L'initiative parlementaire a aussi la sienne, et la Chambre elle-même l'a reconnu lorsque, spontanément elle a, en 1900, limité l'exercice de son droit de relèvement par rapport aux crédits budgétaires. Certaines propositions ont été formulées depuis, qui porteraient à cette initiative une atteinte plus grave encore. Pour apprécier comme il convient l'opportunité de ces propositions, il est bon de connaître avec quelque précision la portée des abus qu'elles ont pour but de réprimer. L'initiative des députés en matière de dépenses se manifeste sous deux formes principales : sous la forme de propositions de loi qui n'ont pas nécessairement un caractère financier et qui peuvent ne donner lieu à aucune discussion financière, mais qui, une fois votées, auront une répercussion sur le budget et grèveront les exercices ultérieurs de charges nouvelles, ou sous la forme d'amendements ayant pour objet de relever les crédits inscrits dans la loi budgétaire. Il est intéressant de déterminer, tout au moins approximativement, la part qui revient à chacune de ces causes dans l'augmentation des dépenses publiques.

En ce qui concerne les lois spéciales, certains documents officiels peuvent fournir un élément d'appréciation. Chaque année le Gouvernement indique dans les tableaux annexés à l'exposé des motifs du projet de budget le chiffre des augmentations résultant de lois votées ou d'engagements pris. Pour la dernière période quinquennale, l'examen de ces tableaux fait ressortir la progression suivante :

1899.	55 millions
1900.	102 »

(1) Boudenoot. *Rapport général sur le budget de* 1900, p. 30.
(2) Pelletan. *Rapport général sur le budget de* 1899, pp. 72 et suiv.

Digitized by Google

1901.	118 millions
1902.	163 »
1903.	228 »

En cinq ans, le chiffre des crédits budgétaires se serait accru de 228 millions par suite des lois votées ou des engagements ayant leur origine dans une décision du Parlement. Sans doute, un certain nombre de diminutions résultent chaque année de l'exécution de lois votées ou de dépenses non renouvelables. C'est un fait dont il convient de tenir compte, mais qui n'empêche pas les lois spéciales d'apparaître comme une des causes les plus importantes du développement des charges publiques (1).

Ce serait bien autre chose encore si on voulait calculer les dépenses qu'entraîneraient, par suite de leur adoption, tous les projets et propositions sur lesquels le Parlement est appelé à se prononcer. Quelques exemples sont, à ce point de vue, très suggestifs (2). La Chambre a voté récemment une proposition de loi réglementant le travail des ouvriers des chemins de fer. On a calculé que ce vote, s'il était confirmé par le Sénat, grèverait le budget d'une somme annuelle de 66 millions. Le vote du projet de loi sur les retraites ouvrières eût entraîné une augmentation de crédits pouvant atteindre de 65 à 120 millions.

Si on s'en tient aux lois votées, il est assez difficile, dans la dépense qu'elles entraînent, de déterminer avec quelque certitude la part qui incombe à l'initiative parlementaire. Un projet de loi déposé par le Gouvernement peut être l'exécution d'un vote émis par la Chambre sur une proposition émanant d'un de ses membres (3). A qui, dans ce cas, faut-il imputer la dépense, à l'initiative parlementaire ou au Gouvernement? Suivant M. Boudenoot, si on met à part les charges militaires, plus de la moitié des augmentations de dépenses entraînées par des lois spéciales proviennent de l'initiative parlementaire. D'autres ont soutenu que la plupart des lois qui engagent des dépenses

(1) M. Boudenoot, dans son *Rapport sur le budget de l'exercice* 1900, arrive au chiffre de 252 millions pour la période comprise entre les années 1888 et 1898.

(2) *Rapport sur le budget de* 1902, par M. Antonin Dubost, sénateur, pp. 38 et suiv.

(3) Rapport de M. Prevet, sénateur, sur le budget de 1899.

Digitized by Google

importantes émanent du Gouvernement (1). Il semble que cette seconde opinion soit plus conforme à la vérité. Bien peu de propositions issues de l'initiative parlementaire ont chance d'arriver à la discussion. Dans la pratique, sauf pour quelques questions de minime importance, seuls les projets du Gouvernement peuvent aboutir.

Il est non moins difficile de déterminer avec précision les conséquences financières des amendements proposés par les députés au cours de la discussion du budget. Pour le faire, il faudrait tenir compte tout d'abord de la pratique des amendements indicatifs qui, sous leur apparence modeste, engagent pour les exercices ultérieurs de considérables dépenses. Le Sénat se montre, il est vrai, systématiquement hostile à ces amendements, et les repousse presque toujours. Mais il peut arriver que le Gouvernement, se considérant comme lié par le vote de la Chambre, surtout si ce vote se reproduit plusieurs années de suite, soit amené à inscrire dans un projet de budget ultérieur les crédits effectifs, qui auront alors pour véritable origine, non l'initiative gouvernementale, mais l'initiative parlementaire. La même observation s'applique aux amendements à la loi de finances qui, se contentant de poser un principe, n'entraînent immédiatement aucune dépense, mais obligent le Gouvernement à inscrire des crédits pour leur exécution, soit dans le projet de budget suivant, soit dans un projet de loi spécial.

D'autre part, il est des amendements qui ne produisent tout leur effet qu'au bout d'un certain nombre d'années. Les crédits qu'ils nécessitent sont échelonnés sur plusieurs exercices ; mais une fois le principe admis et l'exécution commencée, la dépense va en augmentant à chaque budget.

Malgré les complications qui résultent de ces divers faits, on a maintes fois essayé de déterminer le chiffre des augmentations de dépenses imputables aux amendements budgétaires. Dans son rapport sur le budget de l'exercice 1899, M. Camille Pelletan reproduisait en les commentant les chiffres d'un tableau qui lui avait été fourni par l'administration des finances pour la période de neuf années comprise

(1) Pelletan, *Rapport sur le budget de* 1899, pp. 72 et suiv.

Digitized by Google

du 1er janvier 1889 au 31 décembre 1897. Le calcul a été fait, d'autre part, pour l'année 1898, par l'honorable M. Prevet, rapporteur de la Commission des finances du Sénat. Il résulte de ces travaux que les modifications dues aux amendements budgétaires, de 1889 à 1898, ont été les suivantes :

1889.	+	2.555.076	francs.
1890.	—	2.211.500	—
1891.	+	3.070.963	—
1892.	+	1.306.050	—
1893.	+	4.544.329	—
1894.	+	1.547.654	—
1895.	+	1.926.404	—
1896.	+	1.243.288	—
1897.	+	4.427.747	—
1898.	+	7.039.706	—

Soit un total de 25 millions 1/2 de relèvements en chiffres ronds. Les lois spéciales ont, pendant la même période décennale, entraîné un accroissement de dépenses dix fois plus considérable, 260 millions environ.

C'est cependant à l'exercice du droit d'amendement en matière budgétaire que la Chambre s'est attaquée tout d'abord, lorsque, frappée des abus qu'entraîne son initiative financière, elle s'est résignée à la restreindre. Et cela s'explique par cette considération que si les amendements budgétaires sont, à un moindre degré que les lois spéciales une source de grosses dépenses, les inconvénients de leur pratique apparaissent néanmoins d'une manière plus sensible et plus choquante. Tandis que les propositions de loi sont presque toujours inspirées par des considérations d'ordre général, les amendements au budget ont ordinairement pour but la défense d'intérêts locaux ou d'intérêts de personnes. Trop souvent les considérations électorales ne sont pas étrangères à leur conception. Tandis qu'une proposition de loi exige un exposé des motifs, et ne peut venir en discussion qu'après avoir suivi une procédure compliquée, un amendement budgétaire peut être improvisé facilement. Pour le rédiger, il suffit de majorer le chiffre des crédits inscrits à un chapitre du budget. Pour être admis à le défer

Digitized by Google

dre, il n'est pas nécessaire d'attendre qu'il ait fait l'objet d'un rapport écrit. Pour le faire triompher, il suffit d'invoquer l'intérêt d'une catégorie d'électeurs particulièrement nombreux ou influents, cantonniers, facteurs, instituteurs, douaniers (1). Parfois même les amendements au budget sont discrètement inspirés par le Gouvernement ou par son entourage ; c'est un moyen pour l'Administration de reprendre, avec le concours d'un député ami, une partie des concessions qu'elle a dû consentir à la Commission du budget (2). De plus, le nombre des amendements qui viennent alourdir et retarder la discussion budgétaire est souvent considérable : 406 en 1897, 547 en 1898, 387 en 1899 (3). Ils peuvent constituer pour un parti politique un moyen d'obstruction. A tous les points de vue, en dehors même de leurs conséquences financières, ils sont pour la marche des travaux parlementaires une cause de gêne et de désordre.

A diverses reprises, la Chambre s'est préoccupée de ces inconvénients. En 1896, la Commission du Règlement, sur l'initiative de l'honorable M. Boudenoot, proposait d'interdire après l'ouverture de la discussion de chaque budget particulier le dépôt des amendements portant augmentation de dépenses. La Commission complétait cette mesure préventive par une série de dispositions pouvant se résumer ainsi : Tout amendement ayant pour objet une augmentation de dépenses ou une diminution de recettes devrait être soumis à la prise en considération. Il serait ensuite renvoyé à la Commission du budget qui dresserait un rapport d'ensemble. Une discussion s'engagerait devant la Chambre sur les conclusions de ce rapport, et l'Assemblée statuerait, au scrutin secret, sur chacun des amendements retenus. On espérait ainsi que le chiffre total des relèvements votés ne dépasserait pas les disponibilités budgétaires, et que, seuls, les amendements vraiment intéressants seraient adoptés. Le vote au scrutin secret avait pour but et aurait eu probablement pour résultat de prémunir les députés contre les entraînements électoraux.

(1) Rapport de M. Georges Graux, au nom de la Commission du Règlement de la Chambre, annexé au procès-verbal de la séance du 12 juillet 1898.

(2) V. le discours de M. Rouvier. Chambre des députés, séance du 16 mars 1900.

(3) Boudenoot, Rapport sur le budget de l'exercice 1900.

Digitized by Google

La Chambre ne fut pas appelée à statuer sur les conclusions de la Commission du règlement, mais, lors de la discussion du budget de l'exercice 1900, elle fut saisie par un de ses membres, M. André Berthelot, d'un article additionnel portant 282 signatures et ayant un double objet : « rendre au travail législatif le temps qui est absorbé par l'interminable discussion du budget, et mettre un obstacle au flot croissant des dépenses publiques. » Pour réaliser ce double objet, M. Berthelot proposait de décider qu'aucun crédit afférent soit à des entreprises ou travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements, indemnités ou pensions, soit à des créations ou extensions de services, emplois ou pensions, ne pourrait être inscrit au budget, à moins que préalablement l'engagement des dépenses eût été autorisé en vertu d'une loi spéciale. En d'autres termes, il faudrait désormais pour qu'une des dépenses prévues dans l'article additionnel pût être faite, en premier lieu, une loi spéciale qui en reconnût la nécessité, et en second lieu, l'inscription au budget de l'année suivante, qui constatât l'existence des moyens de paiement. C'était l'extension aux dépenses de personnel des règles qui s'appliquent en matière de travaux publics. Sous cette forme très précise, l'innovation proposée par M. Berthelot avait une portée considérable. Elle s'appliquait, en effet, à l'initiative gouvernementale comme à l'initiative parlementaire. Il ne devait plus suffire d'un simple arrêté ministériel pour permettre à l'Administration de relever les chiffres des traitements et indemnités, sauf à inscrire ultérieurement au projet de budget les crédits nécessaires pour l'exécution de cet arrêté. Il faudrait, comme pour les relèvements proposés par l'initiative parlementaire, que l'engagement préalable des dépenses eût été autorisé en vertu d'une loi spéciale. Ainsi le contrôle de la Chambre se trouverait fortifié, même par rapport aux propositions de dépenses émanant du Gouvernement.

L'amendement de M. Berthelot suscita de très vives critiques. On lui reprocha d'être inconstitutionnel et de dépouiller la Chambre d'une partie de son initiative. C'était, disait-on, une atteinte aux principes consacrés par les lois de 1875. On faisait en outre observer que le texte proposé entrainait la suppression de la prérogative finan-

Digitized by Google

cière de la Chambre. Celle-ci peut, à la différence du Sénat, créer la dépense ; or, en subordonnant l'exercice de ce droit au vote préalable d'une loi par l'autre Assemblée, la Chambre se dépouillerait elle-même de sa prérogative.

A ces objections de principe M. Berthelot répondait, il est vrai, que le vote du Sénat a toujours été nécessaire pour qu'une dépense votée par la Chambre devînt définitive et fût inscrite à la loi de finances. Malgré le texte nouveau, la Chambre continuerait à avoir seule le droit de proposer des relèvements ; sa prérogative resterait donc intacte. L'objection constitutionnelle était plus embarrassante. On eût pu observer toutefois qu'il s'agissait plutôt de modifier la nature et le contenu de la loi de budget que de porter atteinte à l'initiative gouvernementale ou parlementaire. Même après le vote de l'article additionnel, le Gouvernement et les députés conserveraient le droit de créer des dépenses nouvelles, mais ces dépenses ne pourraient être inscrites directement dans la loi de budget. Elles devraient résulter d'une autre loi, dont l'initiative appartiendrait aux députés comme au Gouvernement, et qui donnerait l'autorisation de les engager. Rien n'empêcherait au surplus les députés, lors de la discussion de cette loi spéciale, d'exercer leur initiative sous forme d'amendements tendant à relever le chiffre des dépenses prévues.

Quoi qu'il en soit, M. Berthelot fut amené par la discussion à modifier sa proposition primitive. La Chambre adopta une disposition présentée par M. Rouvier, tendant à compléter le Règlement et décidant qu'aucun amendement ayant pour but d'augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. C'est une précaution sérieuse contre l'abus des amendements improvisés ou suggérés. Elle adopta également un texte additionnel de M. Berthelot, ainsi conçu : « Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou

Digitized by Google

d'article additionnel au budget (1). » Ces deux dispositions sont devenues les articles 51 et 51 *bis* du règlement.

Il en résulte qu'aujourd'hui les amendements à la loi de budget peuvent rentrer dans trois catégories soumises à des traitements différents : D'une part, ceux qui peuvent être présentés à toute époque de la discussion budgétaire ; tels sont les amendements ayant pour but des suppressions ou des réductions de crédits. D'autre part, ceux qui ne peuvent être présentés postérieurement à la troisième séance qui suit la distribution du rapport spécial ; c'est le cas des amendements ayant pour but d'opérer des relèvements de crédits, lorsque ces relèvements ne sont pas relatifs à des dépenses de personnel. Enfin ceux qui sont absolument interdits, par application de l'amendement Berthelot ; ce sont les amendements ayant pour objet d'augmenter les dépenses de personnel, traitements, indemnités ou pensions.

En inscrivant dans son Règlement intérieur les dispositions nouvelles, la Chambre a conservé intacte sa prérogative financière. Elle peut toujours, sans avoir à consulter le Sénat, revenir sur la décision qu'elle a prise et rétablir le droit de relèvement qu'elle a supprimé. Ainsi se trouve écartée l'une des objections que soulevait la première rédaction de l'amendement Berthelot. En est-il de même de l'objection constitutionnelle ? Cela ne semble pas douteux en ce qui concerne du moins la disposition proposée par M. Rouvier. En limitant au point de vue de sa durée l'exercice du droit d'amendement, la Chambre n'a violé aucune disposition constitutionnelle. Ce n'est pas porter atteinte à l'initiative des députés que de déterminer par voie réglementaire à quelles conditions et dans quelles limites de temps cette initiative pourra s'exercer sous telle ou telle de ses formes. La Constitution du 4 novembre 1848 déclarait elle-même, dans un de ses articles, que l'initiative parlementaire s'exercerait selon les formes déterminées par le règlement. Il n'y aurait violation d'un droit constitutionnel que si la réglementation était excessive au point de supprimer complètement l'exercice du droit, ce qui n'est pas le cas. Des doutes plus sérieux peuvent être inspirés par le second texte de M. Berthelot. Ici

(1) Chambre des députés, séances des 15 et 16 mars 1900.

Digitized by Google

c'est le droit d'amendement lui-même qui est atteint. Aucun amendement à la loi de budget ne pourra être présenté dans le but de relever les crédits de personnel ou de créer des services nouveaux. Il faudra, pour atteindre ce but, recourir au droit de proposition directe. Le droit d'amendement est donc supprimé, dans une certaine mesure en ce qui concerne le budget. Or, ce droit est la conséquence naturelle, le corollaire de l'initiative parlementaire, et comme celle-ci résulte de la loi constitutionnelle, il semble que seule, une disposition constitutionnelle aurait le pouvoir de la restreindre dans sa portée ou dans ses conséquences.

Depuis le vote de l'amendement Berthelot, le chiffre total des relèvements de crédits imputables à l'initiative parlementaire a sensiblement diminué. Il en a été de même du nombre des amendements déposés. Déjà cependant les députés semblent avoir trouvé dans la pratique des projets de résolution un moyen de tourner l'obstacle et de revenir aux errements antérieurs.

Faut-il s'engager plus avant dans la voie qui vient d'être ouverte ? Convient-il notamment d'étendre aux propositions législatives les limitations apportées à l'exercice du droit d'amendement ? On peut invoquer en faveur de cette solution l'exemple de la législation parlementaire anglaise. En vertu d'une pratique constante consacrée par un certain nombre de résolutions solennelles, la Chambre des Communes ne vote de crédits qu'autant qu'ils sont demandés par le Gouvernement ; de même, elle n'établit d'impôts que pour faire face aux besoins déclarés par les ministres de la Couronne. Ces principes ont été fixés pour la dernière fois dans un ordre du jour voté par les Communes en 1866, et portant « que la Chambre ne recevrait plus aucune demande d'argent pour le service public, ou ne délibèrerait sur aucune motion relative à un octroi de fonds ou à une charge sur les revenus publics, qu'ils fussent imputables sur le fonds consolidé ou sur le fonds à voter par le Parlement, à moins qu'il n'y eût une recommandation de la Couronne (1). »

En France, on a plus d'une fois proposé d'appliquer la même règle

(1) Todd, *le gouvernement parlementaire en Angleterre.*

Digitized by Google

et de réserver au Gouvernement l'initiative exclusive des dépenses. Déjà en 1819, le garde des sceaux, M. de Serre, faisait observer que le droit de créer la dépense est en contradiction avec la nature même du mandat confié par la nation à ses représentants. « Où en serions-nous, disait-il, si vous, qui êtes les députés des contribuables, vous alliez nous demander des dépenses et que nous, ministres, nous fussions obligés de défendre contre vous les intérêts de ceux qui vous ont choisis pour les soutenir ». Ce devait être plus tard la thèse défendue par M. Léon Say et par Gambetta lui-même. Celui-ci avait songé, lors de son projet de revision, en 1881, à demander à la Chambre de renoncer, dans l'intérêt des finances publiques, à son initiative financière. En 1896, M. Boudenoot proposait à son tour de décider qu' « aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge au budget ne serait examinée que si elle était appuyée par le Gouvernement ». C'était, dans toute sa rigueur, la règle adoptée par la Chambre des Communes. Un peu plus tard, le même député, modifiant son texte pour échapper à l'objection d'ordre constitutionnel, proposait d'insérer au règlement de la Chambre un article portant que toute motion impliquant des dépenses nouvelles devrait contenir en même temps des dispositions créant des ressources correspondantes. De son côté, la Commission du budget admet comme règle de jurisprudence habituelle de ne pas accueillir les demandes d'ouverture de crédits, lorsqu'elles émanent de l'initiative parlementaire. M. Rouvier, son président, l'a déclaré nettement en 1895 à l'occasion d'une motion de M. Gauthier de Clagny, tendant à indemniser les victimes du chômage. Tout récemment enfin, M. Jules Roche et un certain nombre d'autres députés ont déposé une proposition tendant à supprimer, en matière de dépenses, l'initiative parlementaire (1).

Cette dernière tentative aura-t-elle un plus grand succès que les précédentes ? Il serait téméraire de le préjuger. Rien ne laisse pré-

(1) Depuis le début de la nouvelle législature, plusieurs propositions ont été déposées dans le but d'enlever au Parlement toute initiative en matière de dépenses. L'une d'elles a notamment pour objet de reviser l'article 8 de la loi du 24 février 1875 en dépouillant l'une et l'autre Chambre du droit de proposer aucune ouverture de crédit en dehors des demandes formulées par le Gouvernement. L'égalité serait rétablie entre les deux Assemblées par le sacrifice commun de leur initiative financière.

Digitized by Google

voir que la Chambre soit disposée à se dépouiller complètement de son droit de créer la dépense ; et le fût-elle, que sa décision pourrait bien rester lettre morte. L'exemple si souvent invoqué de l'Angleterre fournit à ce sujet un enseignement. Nous avons vu que, dans ce pays, la Chambre des Communes s'est elle-même dessaisie, au profit de la Couronne, de toute initiative financière. Mais la règle ainsi posée était trop absolue pour que la pratique ne lui apportât pas avec le temps certains tempéraments. On commença par permettre aux députés d'introduire des bills contenant cette clause « que les dépenses nécessitées par leur exécution seraient payées sur les fonds à voter par le Parlement ». Puis l'abus de cette pratique devint si général qu'il fallut l'interdire, et ce fut l'objet principal de l'ordre du jour voté en 1866. Mais l'initiative financière des membres de la Chambre parvint encore à se manifester par de nouveaux moyens, notamment par l'adoption de résolutions exprimant une opinion abstraite en faveur de telle ou telle mesure qui exigerait plus tard un crédit, ou par le vote d'adresses à la Couronne pour l'engager à faire telle ou telle dépense, « en lui donnant l'assurance que la Chambre était prête à l'approuver (1) ». En fait l'initiative parlementaire s'exerce sur les budgets anglais avec une intensité croissante. Les Chanceliers de l'Echiquier s'en plaignent amèrement. En dix ans, de 1892 à 1902, le chiffre des dépenses publiques a doublé, passant de 91 millions de livres à plus de 188 millions (2). De 1875 à 1892, il s'était élevé déjà dans la proportion de 50 p. 0/0. L'initiative parlementaire est loin d'être étrangère à ce développement rapide ; c'est la preuve qu'il ne suffit pas toujours, pour supprimer une cause de dépenses, de proclamer un principe.

Si le Parlement français consentait, comme on le lui demande, à se dessaisir de toute initiative financière, il ne tarderait pas à se produire en France ce qui s'est produit en Angleterre. Les propositions de loi seraient remplacées par des projets de résolution invitant le Gouvernement à faire telle ou telle dépense. Nous avons vu que le

(1) Todd, *le gouvernement parlementaire en Angleterre*. — Stourm, *le budget*, pp. 55 et suiv.

(2) Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1903, par M. Rouvier, ministre des finances.

Digitized by Google

vote de l'amendement Berthelot a déjà eu pour effet de familiariser la Chambre avec cette pratique. Il serait à craindre, si elle se généralisait en dehors du budget, que le remède employé fût plus nuisible que le mal lui-même, car une proposition de dépenses émanant de l'initiative parlementaire n'a d'autre autorité que celle qu'elle emprunte à la personnalité de son ou de ses auteurs, tandis qu'une résolution visant une dépense à faire se présenterait au Gouvernement avec l'autorité résultant d'un vote de la Chambre. Le Gouvernement qui peut assez facilement, en invoquant l'intérêt financier de l'Etat, s'opposer à l'adoption d'une proposition individuelle impliquant des dépenses, pourrait beaucoup plus difficilement se refuser à tenir compte d'une invitation réitérée du Parlement. Sa responsabilité se trouverait en quelque sorte dégagée ; d'autre part, la Chambre qui aurait peut-être hésité, devant l'opposition du Gouvernement, à voter la proposition engageant immédiatement une dépense, hésiterait beaucoup moins lorsqu'il s'agirait d'affirmer simplement un principe, en laissant au Gouvernement le soin d'en préparer l'application. Nombreux sont les précédents qui tendent à le prouver.

Il faut bien remarquer en outre que supprimer l'initiative parlementaire pour les dépenses résultant des lois spéciales revient en fait à la supprimer en toute matière, car il n'est guère de disposition législative qui n'ait pour effet, par quelque côté, de créer la dépense. C'est bien ainsi d'ailleurs qu'on l'a compris en Angleterre. Si la pratique parlementaire anglaise n'interdit pas aux membres de la Chambre des Communes de présenter des bills, ces bills ne peuvent aboutir, lorsqu'ils contiennent une clause financière quelconque, qu'autant qu'ils ont obtenu l'approbation de la Couronne. De plus, une jurisprudence constante veut que, dès qu'une question importante se trouve posée, la Chambre invite les Ministres à s'en saisir (1). Ceux-ci cumulent, en quelque sorte, l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire. Cela peut se justifier jusqu'à un certain point en Angleterre où le Ministère est, suivant l'expression de Macaulay « un Comité des chefs des deux Chambres », en même temps que la réunion des con-

(1) Todd, *le gouvernement parlementaire en Angleterre.*

Digitized by Google

seillers de la Couronne. On peut comprendre que les Ministres anglais, investis pour une longue durée de la confiance de la majorité parlementaire, soient chargés par elle d'exercer, au nom du parti dont ils sont les chefs, l'initiative des lois. Cette abdication se comprendrait moins en France où les Cabinets sont plus éphémères, les partis plus divisés, les programmes politiques plus divers, et où le hasard des concentrations peut amener simultanément aux affaires des hommes qui sont en complet désaccord sur un certain nombre de questions importantes. On conçoit que, dans ces conditions, il ne puisse être question de confier aux Ministres l'initiative exclusive des lois, en supprimant à leur profit le droit égal du Parlement.

Il serait d'ailleurs injuste d'imputer à l'initiative parlementaire, comme trop souvent on est tenté de le faire, la responsabilité exclusive ou même principale des accroissements de dépenses. L'examen des faits semble prouver que la plupart des lois importantes ayant élevé le chiffre des dépenses budgétaires depuis trente ans ont été votées à la suite de projets déposés par le Gouvernement. Ces projets avaient été précédés de propositions dues à l'initiative des membres du Parlement. Cela est vrai ; l'initiative parlementaire précède et prépare l'initiative gouvernementale. Elle mûrit les questions qui seront plus tard résolues lorsque le Gouvernement croira devoir s'en occuper. Mais c'est là son rôle, et elle n'encourt de ce fait aucun reproche. En pratique il est très rare qu'une proposition aboutisse. si elle se heurte à l'opposition énergique du Gouvernement. Il dépend des Ministres, la plupart du temps, d'empêcher le vote des propositions onéreuses pour les finances publiques. Si l'initiative parlementaire encourt une part de responsabilité dans le développement des dépenses, c'est beaucoup moins lorsqu'elle se manifeste à la tribune que lorsqu'elle s'exerce dans les couloirs, ainsi que le faisait observer M. Léon Say. Mais alors, elle porte un autre nom ; elle s'appelle la faiblesse du Gouvernement.

Le fait de l'accroissement continu des dépenses publiques n'est d'ailleurs ni un fait anormal, ni un fait spécial à la France. Ainsi que l'observe M. Rouvier, dans l'exposé des motifs du budget de 1903, « des devoirs nouveaux s'imposent à l'heure actuelle aux Gouverne-

Digitized by Google

ments, devoirs entraînant des dépenses considérables, mais auxquels, moins que tout autre, un pays démocratique comme celui-ci ne saurait se soustraire. Les progrès de l'hygiène publique, les encouragements aux œuvres d'assistance et de prévoyance sociales, l'enseignement libéralement donné à toutes les classes de citoyens sont autant de causes, autrefois presque négligeables, aujourd'hui de plus en plus importantes de l'accroissement des charges publiques ». En dix ans, sous l'influence de ces causes multiples, la plupart des grands Etats ont vu grossir dans des proportions considérables le chiffre de leurs dépenses : 30 0/0 pour la Hongrie, 38 0/0 pour l'Autriche, 53 0/0 pour l'Allemagne, 73 0/0 pour la Russie, 107 0/0 pour l'Angleterre. Il en a été de même en France. L'initiative parlementaire est sans doute pour quelque chose dans cet accroissement des dépenses, et cela s'explique d'autant plus facilement que, depuis un certain nombre d'années, la fonction législative s'est singulièrement élargie. En 1819, du temps de M. de Serre, les députés n'avaient pas l'initiative ; ils étaient avant tout les gardiens de l'intérêt des contribuables, leurs seuls électeurs. Aujourd'hui, élus au suffrage universel, ils ne sont plus appelés seulement, ni même principalement à consentir l'impôt ; ils proposent les lois et poursuivent les réformes. Cette extension de leurs attributions primitives suppose nécessairement et accessoirement le droit de créer la dépense. Sans doute il n'est pas mauvais de leur rappeler que la première des réformes à réaliser, celle qui permet toutes les autres, c'est de donner au pays un budget en équilibre. Il faut, comme le faisait le Ministre des finances, M. Caillaux, lors de la discussion du budget de 1902, leur « conseiller de résister aux engouements irréfléchis, leur prêcher l'esprit de mesure et de patience ». Il faut leur demander surtout de s'inspirer, dans l'exercice de leur mandat, de l'intérêt général plus que du souci de leur popularité. La réalisation d'un semblable idéal suppose une modification profonde des mœurs politiques. Elle seule pourrait amener dans les finances publiques l'ordre et l'économie. Les restrictions apportées à l'initiative parlementaire n'y feront rien.

C. Perreau
Ancien député,
chargé des fonctions d'agrégé à la Faculté de droit de Paris.

Digitized by Google

LE PROJET D'EMPRUNT

DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE

L'attention des économistes et des hommes d'Etat s'est fixée, depuis quelques années, en France et en Angleterre, sur l'accroissement des dettes des grandes collectivités : villes, comtés ou départements, qui, à côté de l'Etat, font appel au crédit.

En Angleterre, l'organe de la Cité de Londres, *The Times*, jugeant dangereuse la tendance des municipalités urbaines — et du conseil de Comté de Londres — à se lancer de plus en plus dans des entreprises industrielles ou commerciales, vient de faire une campagne passionnée contre les idées de municipalisation des services de transport, d'eau, de gaz, d'électricité, etc.

Sans retenir des doléances plus ou moins impartiales sur la gestion de certaines des grandes municipalités d'Outre-Manche, on peut noter, d'après ce journal, l'augmentation rapide des dettes des municipalités anglaises proprement dites. En 1874-75, le total des dettes communales des municipalités de l'Angleterre et du Pays de Galles était de £ 92.820.100 ; en 1896-97 il était de £ 186.821.642 et, à la fin de l'exercice 1899-1900, il atteignait £ 293.864.000.

Entre 1874-75 et 1898-99, la dette nationale du Royaume-Uni a été réduite de 141.000.000 livres sterlings tandis que les dettes municipales ont augmenté de £ 185.000.000.

L'opposition de ces deux chiffres est impressionnante, même lorsqu'on sait que la moitié des dettes des municipalités du Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande a été contractée pour des entreprises

Digitized by Google

industrielles et commerciales, dont les revenus font que cette partie de la dette communale ne pèse pas du tout, ou très peu, sur les contribuables anglais.

En France, à côté de la dette nationale qui est, malheureusement, loin de décroître, en dépit des efforts récents tentés pour l'amortir automatiquement, l'ensemble des dettes communales atteint, en capital, environ 4 milliards de francs. Pour les dettes départementales, voici quelle a été la progression depuis 1885, date à partir de laquelle le Ministère de l'Intérieur publie régulièrement une situation financière annuelle :

Situation à la fin de l'exercice	1885	1890	1895	1900
	fr.	fr.	fr.	fr.
1° *Capital restant à rembourser* sur emprunts remboursables avec distinction du capital à amortir et des intérêts	51.513.565	44.136.360	41.532.886 28	56.817.073 25
2° *Montant des annuités à rembourser* sur emprunts remboursables au moyen d'annuités fixes	413.948.776	481.450.167	540.675.924 54	722.812.810 70
Total de la dette	465.462.341	525.586.527	582.208.810 82	779.629.883 95

Donc, à côté du poids de la dette de l'Etat, les contribuables français ont à supporter les charges d'une dette de près de 4 milliards 800 millions de francs contractée : pour 4 milliards de francs environ par les communes et pour 800 millions de francs environ par les départements.

Cette charge croissante des budgets départementaux pour les services d'emprunts, jointe à l'augmentation normale des dépenses ordinaires des divers budgets de l'Etat, des départements et des communes, n'a pas été sans préoccuper les pouvoirs publics ; et, à la suite des avis du Conseil d'Etat, les Ministres de l'Intérieur qui se succédèrent depuis une dizaine d'années ont, sinon restreint, tout au moins réglementé en quelque sorte les initiatives des assemblées départe

Digitized by Google

mentales en matière d'emprunts publics ou d'impositions extraordinaires destinées à des annuités.

Des instructions furent envoyées aux Préfets à ce sujet, à diverses époques et l'on peut citer plus particulièrement les circulaires du Ministre de l'Intérieur des 28 mars 1895, 8 mars 1899, 23 juillet 1900.

La loi du 13 juillet 1900 fut l'acte principal de cette série de mesures. Elle a pour but de doter les budgets départementaux des ressources normales suffisantes pour écarter, le plus complètement possible, le recours à l'emprunt.

En vue de hâter l'établissement de leur réseau vicinal, un certain nombre de départements, tout en demandant une participation financière à l'Etat, avaient pris l'habitude de faire appel à l'emprunt pour payer leur part contributive. Bien que l'utilité de ces travaux ne fut pas contestable, les pouvoirs publics objectèrent qu'il était inadmissible de voir s'accroître chaque année les dettes départementales et le fardeau que cette nature de dettes faisait peser sur les contribuables.

Dans la Circulaire aux Préfets, du 8 mars 1899, le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et des Cultes, par l'organe de son sous-sécretaire d'Etat, M. Jules Legrand, donnait les instructions suivantes aux administrateurs des départements :

« Une erreur me semble avoir été commise dans l'espèce par un certain nombre d'administrations locales. Cette erreur a été de penser que la participation de l'Etat à l'exécution des programmes vicinaux annuels était subordonnée à la réalisation par le département de sa part contributive à l'aide du recours à l'emprunt.

« Cette erreur a pris facilement naissance au lendemain de la création de la Caisse des chemins vicinaux. Cette caisse offrait, en effet, de tels avantages pour le recouvrement des avances de l'espèce, qu'en fait les charges d'amortissement étaient insignifiantes et qu'elles n'augmentaient pas d'une manière très appréciable le capital représentatif du réseau construit. Cette erreur a persisté dans divers cas depuis la suppression de cette caisse et peut-être n'est-il pas sans intérêt de prémunir certaines administrations départementales contre

Digitized by Google

les dangers d'une procédure dérivant de l'erreur que je viens de signaler.

« Un point incontestable assurément, c'est que la participation de l'Etat aux travaux d'achèvement du réseau vicinal est entièrement subordonnée à la nécessité où se trouve le département de constituer sa part contributive à l'aide de ressources extraordinaires. Cette obligation imposée aux collectivités départementales n'a rien d'arbitraire. L'achèvement du réseau vicinal se traduit par un accroissement du patrimoine communal, par l'amélioration des moyens mis à la disposition des contribuables en vue de favoriser le développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Le capital employé à ces travaux trouve matériellement sa représentation dans le département même. Il va de soi, dès lors, que les collectivités qui peuvent assurer le payement de ces dépenses à l'aide de leurs ressources ordinaires ne sauraient équitablement invoquer des titres pour justifier le concours de l'Etat à des entreprises dont elles peuvent par hypothèse assurer elles-mêmes l'exécution sur leurs revenus.

« Donc, l'effort extraordinaire trouve ici la justification dans la nature même des opérations envisagées.

« *Mais, si cet effort extraordinaire est indispensable équitablement et légalement, il n'est nullement nécessaire qu'il se traduise sous la forme de l'emprunt.* Une imputation de la part contributive du département soit sur le produit des centimes extraordinaires perçus en vertu de la loi annuelle de finances, soit sur le produit de centimes extraordinaires spéciaux constitue pour le département un titre suffisant à l'obtention de la subvention de l'Etat. *Je ne voudrais pas qu'il pût entrer dans votre esprit que ces dernières solutions sont impossibles à réaliser, et que le recours au crédit, à raison de l'importance même des travaux, est la seule procédure financière susceptible d'être adoptée.* Peut-être cette opinion a-t-elle pu prévaloir au début de l'œuvre considérable entreprise par le Gouvernement avec le concours des Conseils généraux. A cette époque, le chiffre même des dépenses à exécuter pouvait, surtout dans les départements pauvres, entraîner les assemblées départementales à l'appel au crédit. Aujourd'hui, les choses se trouvent un peu modifiées. Le réseau vicinal a pris un grand

Digitized by Google

développement. Sans doute, l'œuvre à accomplir n'est pas achevée, *mais il est possible, dans chaque département, après une étude rationnelle des travaux à exécuter, d'établir un plan d'ensemble permettant une division méthodique de ces travaux par année et donnant ainsi toutes facilités pour continuer l'achèvement du réseau vicinal à l'aide de ressources extraordinaires demandées directement à l'impôt, c'est-à-dire sans nouvel appel au crédit.*

« Plusieurs départements sont déjà entrés dans cette voie. Il serait désirable que cette mesure fût suivie partout. *Ce serait un moyen de mettre un terme à l'accroissement continu de la dette locale, au flot sans cesse grandissant des charges imposées aux contribuables.* On pourrait même entrevoir à brève échéance une diminution de cette dette et de ces charges, ou tout au moins les Conseils généraux se seraient-ils réservé des ressources certaines pour les dépenses nouvelles pouvant résulter du développement que prennent d'année en année les divers services départementaux.... »

Quand, à la suite de l'envoi de cette circulaire, on fit un examen approfondi des ressources normales des départements, on s'aperçut que, tant du fait des dépenses des réseaux vicinaux, considérablement accrus, que des charges créées par le développement d'autres services départementaux, pour beaucoup de Conseils généraux, il devenait très difficile d'équilibrer réellement leur budget. Pour ces *dépenses* nouvelles *permanentes*, on résolut de créer des *ressources* nouvelles *normales*, afin d'écarter la tentation de recourir à l'emprunt. Tel a été le but de la loi du 13 juillet 1900, qui fut l'objet principal de la circulaire du 23 juillet 1900.

Dans cette circulaire aux Préfets, le Ministre de l'Intérieur, après avoir résumé l'économie de cette loi, précisait ainsi la réforme qu'elle réalisait : .....

« Le maximum des centimes ordinaires que les Conseils généraux peuvent voter en vertu de l'article 58 de la loi du 10 août 1871, par addition au principal des quatre contributions directes, est porté de 1 à 8. En outre, le maximum des centimes spéciaux de la vicinalité est porté de 7 à 10.

Digitized by Google

« Le budget ordinaire des départements reçoit ainsi une dotation complémentaire de 10 centimes, en ce sens que, sans autorisation spéciale et par le jeu même de la loi de finances, les Conseils généraux pourront, dans la mesure qui leur paraîtra nécessaire et avec la distinction prévue, voter la perception de nouveaux centimes jusqu'à concurrence de 10, pour assurer la marche des divers services du département et faire face aux dépenses annuelles et permanentes que nécessite le fonctionnement de ces services ; c'est là un nouveau témoignage donné par les pouvoirs publics au soin si éclairé et à la sollicitude si vigilante apportés par les assemblées départementales à la gestion des intérêts financiers qui leur sont confiés.

« Le maximum des centimes extraordinaires à percevoir en vertu de la loi de finances n'est pas modifié. Ce chiffre maximum reste fixé à 12. Il est, d'ailleurs, entré sur ce point dans la pensée du Gouvernement et des Chambres de restituer à ces centimes leur véritable caractère. La dotation des budgets départementaux n'ayant pas été augmentée depuis la loi du 18 juillet 1866, les Conseils généraux se sont trouvés peu à peu amenés à imputer sur les 12 centimes extraordinaires actuels les dépenses ordinaires que l'insuffisance des recettes ordinaires ne permet pas de solder. Les 12 centimes extraordinaires n'ont plus, je le répète, d'extraordinaire que le nom. Il a paru qu'il convenait de remettre les choses en l'état où elles doivent être, et puisque le budget ordinaire était insuffisamment doté, c'est vers ce budget qu'à dû se porter l'accroissement des centimes avec les distinctions prévues par la loi du 13 juillet 1900. *Les 12 centimes extraordinaires reprendront dès lors leur véritable caractère et les assemblées départementales pourront ainsi entrer dans les vues exposées par l'un de mes prédécesseurs dans sa circulaire du 8 mars 1899, à l'effet de substituer l'impôt direct à l'emprunt pour les entreprises de moyenne importance. On pourra enrayer par cela même, dans une certaine mesure, la marche toujours ascendante de la dette des départements.* »

Telle est la doctrine gouvernementale et administrative en matière d'emprunts départementaux ; elle est conforme aux avis du Conse

Digitized by Google

d'Etat et aux saines règles financières. Il est désirable qu'elle soit respectée.

Or voici qu'au lendemain de la proclamation de cette doctrine, le département de la Seine qui, jusqu'alors, avait échappé à la tentation de l'emprunt, s'y veut abandonner fâcheusement !

Le Conseil général de la Seine, qui n'avait été amené à contracter, en 1856, un emprunt de 50 millions de francs que sous la pression d'impérieuses nécessités — notamment pour parer aux crises alimentaires — bien que cet emprunt fut entièrement amorti, n'avait jamais envisagé l'utilité d'en contracter un nouveau.

En 1856, le Conseil général s'était trouvé à la fois en face d'un déficit d'une dizaine de millions à rembourser, pour la dépense des enfants trouvés et des aliénés, et en face des besoins de la Caisse de la boulangerie, à laquelle il devait assurer une dotation de 20 millions de francs et consentir des avances d'égale somme (1). Depuis, il avait rayé l'emprunt de ses moyens financiers.

Sa situation spéciale lui procurait d'ailleurs, des ressources importantes, accrues encore par les dispositions de la loi du 13 juillet 1900 ; les grands travaux qu'il pouvait être amené à exécuter semblaient pouvoir continuer à être facilement dotés à l'aide du produit des centimes additionnels à sa disposition.

A l'inverse de ce qui s'est produit pour l'accroissement des dettes communales, où Paris a la part prépondérante (2.387.216.295 fr. au 31 décembre 1899 sur 3,881.352.204 fr.), le département de la Seine

(1) Chaque fois, que le prix du pain, au cours du dernier siècle, s'est élevé au-dessus du taux normal, la Ville de Paris a opéré sur ses ressources des prélèvements pour alléger les charges des classes nécessiteuses. On indemnisait les boulangers soit par l'allocation de grains ou de farines, soit par le paiement de la différence entre le prix taxé et le prix réel du pain. Cette coutume finit par s'étendre au département ou plutôt aux grands centres de la banlieue parisienne. La caisse de la boulangerie, instituée en 1853, avait pour but de mettre les finances de Paris à l'abri des charges subites que chaque disette imposait périodiquement. En effet, de 1810 à 1853 plus de 50 millions de francs avaient été absorbés par les allocations aux boulangers ou les achats de grains et de farines. Le rôle de la Caisse était celui-ci : le prix du pain étant taxé au-dessous du cours normal, le déficit supporté par les boulangers leur était remboursé par la Caisse, mais le prix du pain s'abaissant au-dessous du cours normal on le maintenait à ce cours et l'excédent du prix de vente profitait à la Caisse, la couvrant de ses avances, et constituant même un fonds de réserve.

Digitized by Google

n'entrait donc plus pour rien, depuis l'extinction de l'emprunt de 1856, dans les dettes départementales.

C'était, pour les contribuables parisiens, une utile compensation.

Il ne faut pas perdre de vue que les centimes additionnels votés par le Conseil général de la Seine sont payés pour 87 0/0 par les contribuables parisiens.

Le produit des centimes additionnels (1) a toujours suffi pour alimenter, sans aucun recours direct ou indirect à l'emprunt, les grands travaux exécutés par le département de la Seine. Depuis 1872, le service d'architecture de la Seine a fait, dans ces conditions, des travaux considérables, de même que le service de voirie : l'ensemble dépasse cent millions de francs.

Pendant la période décennale qui se termine en 1901, les travaux extraordinaires auxquels le département a fait face au moyen des centimes a atteint environ 61 millions de francs — soit en moyenne 5.100.000 francs — par an.

C'est une activité suffisante. Il n'est pas bon, au point de vue économique, d'entreprendre à la fois trop de travaux publics sur un même point.

Le Préfet de la Seine n'avait donc aucun motif de déroger aux errements habituels. Sollicité d'étudier « *un projet de grands travaux, à doter à l'aide d'un emprunt* » il marqua son sentiment ; on résolut alors de lui forcer la main.

Le 6 juillet 1901, le Conseil général décidait de mettre à sa disposition — sans qu'il l'eut nullement demandé — un crédit pour l'étude de ce projet. Quant aux moyens financiers, on visait l'affectation de *dix centimes* extraordinaires, dont la perception avait été autorisée en 1901, mais qui avaient été inutilisés pour cet exercice, et dont la perception n'était plus autorisée à partir de 1903. En réalité, on voulait affecter, pendant 75 ans, au service d'un emprunt les dix centimes supplémentaires donnés au département par la loi de 1900.

Ainsi mis en demeure, le Préfet de la Seine, se conformant aux

(1) La valeur du centime était estimée à 777.000 francs pour 1902 ; mais l'addition départementale prévoyait que, par le jeu normal de l'accroissement de la matière imposable, elle atteindrait à bref délai le chiffre de 800.000.

Digitized by Google

principes posés par les circulaires du Ministre de l'Intérieur et s'inspirant des idées qui présidèrent au vote de la loi du 13 juillet 1900, proposa au Conseil général, par un Mémoire du 9 décembre 1901, l'exécution, en dix années, d'un programme de travaux pour 80 millions de francs, *sans emprunt*, grâce au produit de dix centimes extraordinaires dont la perception eut été demandée au Parlement pour cette période.

La moyenne des travaux extraordinaires exécutés par le Département eut ainsi passé de 6 à 8 millions de francs par an, ce qui est une limite que la sagesse devrait ordonner de ne pas franchir.

Le programme du Préfet ne prévoyait que des travaux ayant le caractère d'opérations d'un intérêt public départemental ; en voici l'énumération, suivie de l'évaluation des dépenses :

1° Assainissement de la Seine et de la Marne, compléments des égouts départementaux	8.000.000
2° Achèvement de l'asile d'aliénés de la Maison-Blanche à Ville-Evrard	3.350.000
3° Création d'une école d'arts et métiers	3.750.000
4° Agrandissement de l'Institut des Sourds et Muets à Asnières	1.352.000
5° Suppression de divers passages à niveau de chemins de fer	3.000.000
6° Construction d'un port et élargissement de plusieurs ponts en banlieue	10.500.000
7° Amélioration du réseau des routes et chemins et opérations de voirie	20.000.000
8° Création d'un 6e asile d'aliénés et d'incurables	9.000.000
9° » » asile spécial pour aliénés vicieux ou criminels	1.160.000
10° Transfert hors Paris de la prison de femmes (St-Lazare)	6.400.000
11° » de services de la Préfecture de police	2.850.000
12° Construction de casernes	3.200.000
13° Agrandissement de l'asile d'aliénés de Villejuif	2.000 000
14° Contribution dans la transformation du Canal de l'Ourcq	5.000.000
15° Réserve pour imprévus	438.000

Ce programme enthousiasma médiocrement les promoteurs des projets d'emprunt. On le taxa de mesquin ; la commission du Conseil général, pour l'étendre, demanda aux 80 Conseillers des arrondissements de Paris comme à ceux des 21 cantons suburbains, de formuler des propositions intéressant leur quartier ou leur canton. Chacun se vit ainsi dans l'obligation de réclamer quelque chose pour sa circonscription, et l'on arriva à un total de plus de 600 millions de francs de travaux. Pour obtenir une majorité en limitant le programme à 200 millions de francs, on abandonna des travaux d'utilité générale présentés par l'administration préfectorale, et l'on dut leur substituer

Digitized by Google

une longue liste d'opérations de voirie parisiennes, d'un caractère absolument municipal ; enfin, en vue de comprendre le plus grand nombre possible d'opérations, on réduisit arbitrairement les évaluations de dépenses.

Les 200 millions de francs devaient être obtenus par un emprunt, amortissable en 75 ans, à partir de 1903, dont le service eût été assuré par la perception, pendant cette période, de dix centimes extraordinaires. Le Conseil général adopta ce projet le 16 janvier 1902 et sa délibération fut transmise au Gouvernement chargé d'en demander l'homologation au Parlement sous forme d'un projet de loi.

Mais, au lendemain du vote de la loi de 1900, le Ministre de l'Intérieur ne pouvait pas présenter aux Chambres un projet de loi qui eût si brutalement violé les principes posés par les pouvoirs publics en matière d'emprunts départementaux. Il retourna donc la délibération du Conseil général au Préfet de la Seine, justifiant son refus de transmission au Parlement par une suite de considérations que nous résumons ci-après.

Le Ministre de l'Intérieur objectait tout d'abord que si les transformations, les améliorations dont est à chaque instant susceptible l'outillage départemental, le besoin de donner satisfaction aux intérêts si variés et si importants du Département justifiaient l'étude d'un programme de dépenses à exécuter et la détermination de recettes extraordinaires destinées à en assurer le paiement, il était indispensable de ne faire figurer, dans le plan des travaux à exécuter, que des opérations d'un caractère nettement et exclusivement départemental. Or, le plan de travaux adopté comprenait un nombre important d'opérations de voirie à réaliser dans la ville de Paris, intéressant le budget municipal bien plutôt que le budget départemental. Il ne trouvait ni légal, ni conforme aux règles de la comptabilité publique d'affecter des ressources départementales à des dépenses ayant un caractère municipal.

Si rien ne s'oppose à ce qu'un Conseil général, sous forme de subvention à verser dans la caisse d'une commune déterminée, participe, dans une proportion préalablement fixée, à l'exécution d'une dépense municipale, il n'est pas possible d'admettre, sans violer les

Digitized by Google

lois et les règles de la comptabilité publique, qu'un département prenne à sa charge exclusive une dépense municipale et qu'il en assure l'exécution, la liquidation et le paiement sur ses propres ressources, sur son propre budget.

Examinant ensuite le montant des allocations proposées pour chacune des opérations et l'importance réelle de la dépense correspondante prévue par les services techniques, le ministre fit observer l'insuffisance des allocations dans un grand nombre de cas, notamment en ce qui concerne les opérations de voirie à réaliser dans Paris. Il signala, en outre, que, pour plusieurs travaux départementaux projetés, la différence entre la dotation affectée et le coût probable réel tenait à ce que l'on avait escompté l'éventualité de subventions à fournir par les communes et les compagnies de chemins de fer à titre de fonds de concours, pour limiter la dotation au reliquat de la dépense. Un tel procédé était jugé par lui irrégulier et imprudent alors que l'on n'avait obtenu aucune promesse au sujet de ces concours.

Si l'on tient compte de cette dernière critique, et de l'évaluation exacte du coût probable des opérations de voirie, tel qu'il a été établi par le service technique, on constate qu'une somme de 350 millions eût été nécessaire, au lieu de 200 millions de francs.

Passant ensuite à l'examen des moyens financiers adoptés par le Conseil général, le ministre rappella que, par ses circulaires des 8 mars 1899 et 13 juillet 1900, il avait engagé les administrations départementales à substituer l'impôt direct à l'emprunt pour l'exécution des travaux départementaux.

Quand on se trouve, ajoutait-il, en présence d'un programme de travaux qui, tout en étant conçu de manière à répondre aux besoins des divers services départementaux, comprend néanmoins une énumération et une série de dépenses qui peuvent s'accomplir successivement et à périodes échelonnées, le recours à l'impôt direct non seulement est rationnel, mais constitue le seul procédé à adopter pour atteindre le résultat poursuivi.

En effet, tout en maintenant la quotité des centimes à créer à un chiffre qui n'a rien d'excessif, on peut, surtout dans le département de

Digitized by Google

la Seine dont la valeur du centime est si élevée, constituer une dotation annuelle très suffisante pour mener à bien le programme de travaux à exécuter dans un délai relativement court, ou éviter par ce moyen les charges si lourdes de l'amortissement des emprunts réparti sur un nombre d'années considérable.

Ces charges sont telles, en effet, que pour une période d'amortissement de 75 ans, le montant des intérêts à servir est supérieur de plus du double à celui du capital emprunté. Ce simple rapprochement démontre les dangers et les inconvénients du recours à l'emprunt.

Le ministre, chargea le Préfet de porter ces observations à la connaissance du Conseil général, exprimant le désir qu'elles fussent appréciées, et que, tenant compte des vues du Gouvernement, l'assemblée départementale consentit à adopter la procédure indiquée pour assurer l'exécution du programme de travaux purement départementaux.

Le ministre opposait la doctrine de son administration aux désirs ou plutôt aux impatiences du Conseil général.

La traduction donnée aux objections du Gouvernement par le Conseil général — ou du moins par son rapporteur — indique bien qu'il n'en a pas compris la gravité : « A cette heure, — déclara le rapporteur dans sa nouvelle étude du 14 décembre 1902 — le Gouvernement n'est plus opposé à l'emprunt et il parait n'avoir renvoyé le « projet au Conseil général que pour le mettre en concordance avec « les exigences de la jurisprudence administrative »....

On a affecté de croire, au Conseil général, qu'il n'était besoin que de s'offrir une mutuelle satisfaction d'amour-propre ; d'accorder au Gouvernement l'apparente concession d'une réduction des prévisions de dépenses et d'une abréviation de la période d'amortissement. La divergence était plus profonde, la question plus haute ; et, quelle que soit la bonne volonté du Ministre , il ne pourra pas éluder la difficulté parce qu'elle tient à la violation des principes sanctionnés par la loi du 13 juillet 1900.

C'est sous l'influence de ces illusions que le Conseil général a per-

Digitized by Google

sisté à demander l'autorisation de contracter un emprunt de 200 millions de francs.

Cette méconnaissance de la véritable situation est, croyons-nous, de nature à empêcher sinon la présentation de la nouvelle délibération du Conseil général au Parlement, du moins à faire refuser l'homologation de cette délibération par les Chambres.

Il sera difficile au Gouvernement de ne pas faire ses réserves en présentant l'affaire aux Chambres, même après les atténuations que le président du Conseil, Ministre de l'intérieur a cru pouvoir, pour satisfaire les intéressés, apporter, par sa lettre du 9 août 1902, aux objections de principe présentées primitivement contre le projet d'emprunt. Voici ce qu'écrivit M. E. Combes à ce propos à M. le Préfet de la Seine :

« A la date du 27 juin dernier, vous m'avez transmis une délibération par laquelle le Conseil général de la Seine maintient les propositions formulées dans sa séance du 16 janvier 1902, relativement à un projet d'emprunt départemental de 200.000.000 de francs et décide que ce projet me sera de nouveau soumis.

« Les considérations qui ont été développées au cours de la discussion à l'appui de cette résolution ne m'ont pas semblé assez décisives pour m'amener à modifier dans leur ensemble les observations qu'un premier examen de cette affaire avait motivées de ma part et qui se trouvent très exactement reproduites dans votre mémoire au Conseil général.

« Je dois toutefois vous faire connaître, conformément aux déclarations que j'ai faites au cours d'une entrevue que j'ai eue avec une délégation du Conseil général, que mon Administration pourrait se montrer assez tolérante dans l'appréciation du caractère départemental ou municipal des travaux, si les aléas des entreprises à caractère mixte incombaient aux communes intéressées, c'est-à-dire si le Département n'avait à y contribuer que sous forme de subvention, les dépenses nécessitées par les travaux exécutés étant d'ailleurs liquidées et payées sur le budget de ces communes.

« Je serais, en outre, disposé à admettre le principe d'un emprunt

Digitized by Google

s'il était établi que le recours à l'imposition extraordinaire aurait pour effet de retarder pendant une trop longue période des travaux dont la prompte exécution s'imposerait. Mais, en ce cas, l'amortissement de l'emprunt ne saurait, comme l'a proposé le Conseil général, être réparti sur une période de soixante-quinze ans ; il serait nécessaire de réduire considérablement cette période pour se conformer à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et de mon administration..... »

Il ne s'agissait pas de donner une satisfaction apparente à un désir politique du chef du Gouvernement. On ne pouvait se borner, comme on a pensé suffisant de le faire, à réduire le programme primitif des grands travaux à 180 millions de francs de dépenses, d'y ajouter un emprunt spécial de 20 millions pour aider à la réfection du domaine de l'assistance publique, puis à limiter à 50 années, au lieu de 75, la durée de l'amortissement.

Il eut fallu établir, préalablement à la nouvelle demande d'emprunt, que « le recours à l'imposition extraordinaire aurait eu pour effet de « retarder pendant une trop longue période des travaux dont l'urgence « s'imposait ». Et on ne l'a même pas tenté. Les opérations essentielles du programme des travaux sont toutes réalisables au moyen de centimes temporairement affectés, cela reste toujours trop évident ! On a, de même, laissé intactes toutes les critiques élevées contre l'insuffisance des dotations ainsi que contre l'absence des engagements des communes ou des Compagnies intéressées dans les opérations à subventionner par les fonds de l'emprunt départemental.

On a persisté à proposer de réaliser, au moyen des fonds de ce futur emprunt, un nombre incroyable de petites opérations de voirie, non pas même d'un réel intéret communal pour Paris, mais uniquement d'utilité locale. Les « *subventions* » de cette nature risqueraient, d'ailleurs, d'être inutiles, la Ville de Paris ne disposant, actuellement, d'aucune somme pour acquitter la part de dépense laissée à sa charge.

Dans de pareilles conditions, il est à prévoir que le projet élaboré par le Conseil général de la Seine a beaucoup de chances, même s'il

Digitized by Google

est transmis au Parlement par le Gouvernement sans réserves, d'être rejeté. Il viole trop ouvertement les principes posés par le Gouvernement, par le Conseil d'Etat et par les Chambres elles-mêmes en matière de centimes et d'emprunts départementaux.

Plutôt que de s'exposer à un tel résultat, ne serait-il pas préférable de demander au Conseil général, en lui expliquant très franchement la situation, de mettre ses projets en harmonie avec les principes administratifs et financiers ?

GASTON CADOUX.

Digitized by Google

JURISPRUDENCE DE LA COUR DES COMPTES

Les Rapports publics de la Cour des comptes sont peu connus et fort peu mis à profit dans les travaux de science financière et de contentieux administratif. C'est sans doute que leur publicité n'est pas assez large et que tandis qu'il existe un recueil périodique contenant la plupart des arrêts de contentieux rendus par la Cour des comptes, lesquels sont insérés dans le *Recueil officiel* des arrêts du Conseil d'Etat, aucun recueil à la portée des jurisconsultes, des magistrats, des avocats et de tous ceux que leurs fonctions appellent à appliquer le droit administratif et financier, ne reproduit ni ne commente, en tout ou en partie, d'une façon périodique, les rapports publics de la Cour des comptes. Ces rapports sont cependant des documents de premier ordre, non seulement pour l'homme politique qui veut contrôler la gestion financière des services publics, mais aussi pour le jurisconsulte qui cherche des solutions administratives ou contentieuses. Il rentre dans notre programme non de publier *in extenso* ces rapports, mais d'en extraire ou les solutions administratives qui pourront intéresser nos lecteurs, ou les parties qui concernent ou commentent officiellement des arrêts que nous publierons eux mêmes.

Notre intention est aussi bien de faire connaître les arrêts de la Cour les plus intéressants, — qu'ils aient été ou non signalés aux Rapports publics. Cette publication sera aussi rapide que possible et nous nous efforcerons de mettre ces arrêts à la disposition de nos lecteurs dans des délais plus courts que ceux qui s'imposent à des recueils dont la publication est annuelle.

Nous publierons donc, dans des délais très brefs, et des extraits des rapports publics de la Cour des comptes, et les plus importants des arrêts de principe rendus par cette haute juridiction.

Nous publierons aussi, quand il en sera besoin, les « éclaircissements en réponse aux observations contenues dans les rapports publics ». Dans les éclaircissements imprimés à la fin des volumes qui contiennent les rapports publics, nous trouverons souvent de précieux éléments d'information et des solutions administratives intéressantes.

Digitized by Google

Nous ferons connaître aussi les principales vues de réforme et d'amélioration de la Cour, souvent remarquables et d'une incontestable portée, mais trop souvent laissées dans l'oubli par le Parlement et par les pouvoirs publics.

L'œuvre de la Cour des Comptes est du reste peu connue en général ; même dans les milieux éclairés, un certain mystère plane encore sur son action et ses méthodes de travail. Nous n'aurons pas besoin, comme Pantagruel, Panurge et Maître Jean, d'escalader la fenêtre de la Chambre des comptes pour y voir ce que font Messeigneurs des Comptes. Nous y arriverons sans peine, car la Cour des Comptes n'est plus dans l'île des Apedeftes, isolée du monde, et n'est plus, comme la Chambre des comptes, un grand pressoir où « il n'était licite à homme d'y entrer sans congé » (1). La Cour des comptes s'est modernisée et a été mise petit à petit en harmonie avec le régime parlementaire ; servante du roi quand elle s'appelait Chambre des comptes de Paris, la Cour des Comptes est restée l'auxiliaire de l'administration ; mais elle est devenue aussi celui du Parlement et l'instrument du contrôle public de la gestion financière de l'Etat. Le rapport de la Cour des comptes est public depuis 1832, les arrêts de principe de la Cour sont publiés depuis 1878, et sa jurisprudence n'est plus un mystère.

Heureux si nous pouvons contribuer à faire mieux connaître le rôle et l'action de la Cour des comptes qui, sous le contrôle du Conseil d'Etat au point de vue de la légalité, constitue, en matière de comptabilité publique, une Cour souveraine pour toute la France statuant tant en premier et dernier ressort que comme juge d'appel. A ce titre, sa jurisprudence présente un intérêt particulier, puisqu'elle s'impose à tous les comptables et à toutes les administrations, bien plus, en matière de gestion de fait ou occulte, à tous les citoyens qui, par suite de leurs fonctions ou des circonstances, ont pu être amenés à manier des deniers publics ou prétendus publics. Il ne faut pas oublier en effet, que, comme le dit un vieil auteur, les deniers publics brûlent la main qui les touche et que leur gestion fait d'une personne quelconque un comptable public justiciable d'un Conseil de préfecture ou de la Cour des comptes.

I

SOMMAIRE : Les retenues pour pensions civiles doivent être effectuées sur les indemnités allouées aux chargés de cours dans les Facultés.

Nous croyons intéressant pour nos lecteurs de publier un passage du rapport public sur l'exercice 1900 dans lequel la Cour, n'ayant pu, vu le

(1) Rabelais, Pantagruel, chap. 16. Comment Pantagruel arriva en l'isle des Apedeftes à longs doigts et mains crochues et des terribles adventures et monstres qu'il y vit.

Digitized by Google

caractère administratif de l'observation, agir par voie d'arrêt, a signalé au Parlement et critiqué l'exonération des retenues pour pensions civiles dont jouissent les chargés de Cours dans les facultés.

Le Ministère de l'Instruction publique s'est incliné devant l'opinion de la Cour ainsi qu'on va le voir :

Observations du Rapport public.

Dans son dernier rapport public (page 29) la Cour rappelait que depuis longtemps elle signalait les exonérations abusives dont bénéficient un certain nombre de fonctionnaires.

Elle citait à nouveau, comme indûment exemptées des retenues réglementaires, les indemnités variant de 1.000 à 1.500 francs que des professeurs appartenant aux Facultés de droit, des lettres et des sciences, notamment à Grenoble et à Aix, reçoivent comme chargés de cours complémentaires, indépendamment de leur traitement fixé par la loi du 12 février 1881.

Puis, discutant la réponse de l'administration de l'Instruction publique, d'après laquelle les allocations attribuées à des chargés de cours n'étant ni fixes ni permanentes, ayant un caractère essentiellement temporaire et n'étant accordées qu'en vertu de décisions prises annuellement, ne devaient pas être considérées comme un traitement ni être assujetties aux retenues de la loi du 9 juin 1853, la Cour déclarait qu'elle ne saurait partager cette manière de voir.

Des allocations comme celles qu'elle a relevées, disait-elle, et qui ont été accordées pendant plusieurs années à des professeurs appartenant au cadre du personnel permanent des facultés, en raison de cours complémentaires qui leur sont confiés, constituent réellement un supplément de traitement, que l'article 3 de la loi du 9 juin 1853 assujettit au prélèvement des retenues pour pensions civiles au même titre que les traitements eux-mêmes.

La réponse suivante qui, parvenue tardivement au Ministère des finances n'avait pu figurer dans les éclaircissements donnés à la suite du rapport public, a été depuis transmise à la Cour :

En vue, y est-il dit, de répondre autant que possible aux besoins de la Cour, il a été décidé que les indemnités allouées en plus de leurs traitements aux chargés de cours complémentaires, maîtres de conférences dans les facultés des lettres ou des sciences, seraient transformées en traitement à partir du 1er janvier 1902. Toutefois, le total des rémunérations ainsi soumises à retenues ne pourra dépasser le traitement de début, de 6.000 francs, des professeurs de facultés. En conséquence, ont été transformées en traitements, à partir du 1er janvier 1902, les indemnités de 1.000 francs que recevaient comme chargés de conférences supplémentaires ou de cours complémentaires divers maîtres de conférences attachés aux facultés des sciences de Caen et de Nancy et aux facultés des lettres de Bordeaux et de Lyon.

Mais, ajoute le Ministre de l'Instruction publique, « une mesure analogue ne saurait « être prise à l'égard des professeurs titulaires. Ce n'est pas, en effet, d'une façon défini- « tive que des cours complémentaires sont confiés à certains de ces professeurs. L'Admi- « nistration a profité et devra continuer à profiter de leur bonne volonté tant qu'elle ne « disposera pas d'un assez grand nombre d'agrégés à qui confier ces enseignements « spéciaux dont le développement des universités impose la création ».

Sans s'arrêter à relever les variations, faciles à saisir, que font ressortir les explications successivement fournies à la Cour, notamment sur ce qui constituerait, aux yeux de l'Administration, le caractère temporaire des enseignements spéciaux confiés aux professeurs titulaires des facultés, la Cour se borne à constater que ni ces explications, ni les mesures prises pour transformer en traitements les indemnités allouées aux maîtres de conférences chargés de cours complémentaires ne peuvent lui donner satisfaction.

Alors, en effet, que la Cour soutient que, pour les professeurs titulaires comme pour

Digitized by Google

les maîtres de conférences, les indemnités qui leur seront allouées pour cours complémentaires, n'ayant pas le caractère temporaire que leur attribue ou leur attribuait l'Administration, sont en totalité sujettes à retenue, par application des dispositions combinées de l'article 3 de la loi du 9 juin 1853 et de l'article 21 du décret du 9 novembre suivant ; l'Administration, de son côté, ne soumet à retenue l'ensemble des émoluments des maîtres de conférences que dans la limite du traitement de début de 6.000 francs des professeurs de facultés et déclare, en même temps, qu'une mesure analogue ne saurait être prise à l'égard des professeurs titulaires sur lesquels portait principalement l'observation de la Cour.

Réponse du service de l'Instruction publique.

En vue de donner satisfaction à la Cour, il a été adressé aux recteurs, à la date du 30 mai 1902, une circulaire leur prescrivant de faire subir, à dater du 1er juillet suivant, sur les allocations attribuées aux professeurs et maîtres de conférences des facultés pour les cours complémentaires dont ces fonctionnaires sont chargés, les retenues réglementaires prescrites par l'article 3 de la loi du 9 juin 1853.

II

SOMMAIRE : Lorsqu'une comptabilité de fait de deniers de l'Etat est déférée à la Cour des comptes, elle ne la juge qu'au vu d'une disposition légale ouvrant un crédit de régularisation pour les dépenses budgétaires comprises au compte du comptable de fait.

L'extrait ci-après du rapport public de 1902 sur l'exercice 1900, p. 52 et 53, donne un exemple intéressant de gestion de fait ou occulte des deniers de l'Etat.

Cet extrait sera utilement complété par les deux arrêts du 23 juillet 1901 et 22 mai 1902 auxquels se réfère d'ailleurs le rapport public et qui mettent en lumière la procédure que suit la Cour des comptes en matière de comptabilité de fait de deniers de l'Etat, procédure qui diffère sur quelques points importants de la procédure qu'elle suit quand elle est en présence d'une gestion de fait de deniers communaux ou hospitaliers.

1° *Observations du Rapport public. Ministère des colonies. Liquidation du séquestre du chemin de fer et du port de la Réunion.*

Ainsi qu'il a été exposé dans les précédents rapports publics (exercice 1890, p. 111 ; exercice 1892, p. 76), un arrêté du 2 décembre 1887 a prononcé la déchéance de la compagnie concessionnaire du chemin de fer et du port de la Réunion, et l'Administration des colonies a dû, par suite, se charger d'assurer l'exploitation provisoire en régie de ces deux services depuis le 1er janvier 1888. Puis, à partir de l'exercice 1890, ils ont été rattachés pour ordre au budget général de l'État, sous forme de budget annexe, dans des conditions analogues à celles qui régissent l'exploitation des chemins de fer de l'Etat dans la métropole, et un comptable régulièrement institué a été chargé de présenter à la Cour le compte des recettes et des dépenses qui y sont relatives.

Mais, en ce qui concerne les opérations qui avaient été effectuées pendant la période du séquestre, par un sieur Mestres, du 1er janvier 1888 au 15 juin 1889, et par un sieur Masseron, du 16 juin au 31 décembre 1889, et dont ces agents avaient été déclarés comptables de fait par deux arrêts du 9 juillet 1896, c'est seulement le 10 mai 1901 que les

Digitized by Google

comptes qu'ils étaient tenus de produire, en cette qualité, ont été adressés à la Cour en leur lieu et place par un commis d'office, nommé à cet effet par une décision du Ministre des finances du 6 décembre 1899. La Cour s'est assurée que les recettes et les dépenses qui y sont décrites avaient été ultérieurement rattachées aux comptabilités du Trésor et étaient comprises dans l'ensemble des opérations retracées au compte général de l'Administration des finances, pour l'année 1900.

Bien qu'aucune justification n'ait été fournie au soutien des recettes provenant de l'exploitation du chemin de fer et du port, qui s'élèvent, pour les années 1888 et 1889, à la somme de 2.245.603 fr. 47, la Cour a cependant jugé qu'il convenait de les admettre, tant à cause de l'ancienneté des faits qu'à raison d'un certificat, en date du 17 juin 1893, par lequel le directeur de ces services atteste qu'il n'existe dans les archives aucune pièce afférente aux recettes desdites années. C'est également en considération de ces circonstances qu'elle s'est abstenue de relever certaines irrégularités de détail en ce qui concerne les dépenses. Mais, le procès-verbal de vérification de caisse, dressé le 15 juin 1889, ayant fait ressortir un déficit de 25.697 fr. 12 à la charge du sieur Mestres, qui s'était suicidé à la suite de cette constatation, la Cour a réclamé, par arrêt du 23 *juillet* 1901, la preuve du reversement de cette somme dans une caisse du Trésor.

Il résulte des pièces fournies en réponse à cette injonction que, suivant arrêté du Ministre des colonies, en date du 12 décembre 1889, l'agent judiciaire du Trésor avait pris charge du montant de ce débet, ci. 25.697 12
en atténuation duquel il n'a été recouvré qu'une somme de. 11.708 61

Savoir :

Prorata d'appointements.	185 85	
Produit de la vente des meubles saisis.	347 77	
Cautionnement (capital et intérêts).	11.174 99	
Total égal.	11.708 71	

qui représente tout l'actif de la succession du comptable.

En conséquence, un second arrêt du 22 *mai* 1902 a déclaré le sieur Mestres définitivement débiteur envers le Trésor de 13 988 51

2° *Comptabilité de fait des deniers de l'état. Nécessité d'une régularisation législative pour les dépenses budgétaires.*

A. — *Arrêt provisoire du* 23 *juillet* 1901. — 2e Ch. *Le sieur Mestres, comptable de fait des opérations du 1er janv. 1888 au 15 juin 1889 au titre du séquestre du chemin de fer et du port de La Réunion.* — MM. Nast, *conseiller référendaire* ; Clauzel, *conseiller-maître.*

La Cour,

Vu les arrêts des 9 juillet 1896 et 20 avril 1899 qui ont déclaré, le premier à titre provisoire, et le second définitivement, le sieur Mestres comptable et responsable du maniement des sommes par lui perçues du 1er janv. 1888 au 15 juin 1889 pour le service du chemin de fer et du port de la Réunion, et ont ordonné la production par ses héritiers ou ayants cause, du compte des recettes et des dépenses effectuées par leur auteur ; . . .

Vu la loi du 7 juillet 1900 ouvrant au Ministre des colonies sur l'exercice 1900 et au titre du nouveau chapitre n. 25 *bis* un crédit extraordinaire de 2.095.125,88, destiné à la liquidation des dépenses du séquestre du chemin de fer et du port de la Réunion et *applicable pour une somme de* 1.388.119,95 *aux paiements budgétaires effectués par le sieur Mestres.*

Vu la décision du Ministre des finances, en date du 6 décembre 1899, désignant le sieur Michel comme commis d'office pour dresser et signer le compte des opérations effectuées par le sieur Mestres et lui attribuant, en outre, qualité pour signer les pièces comptables et délivrer, s'il y a lieu, des récépissés à talon. . . . . .

Vu les conclusions du Procureur général de la République.

Digitized by Google

Statuant provisoirement, ordonne ce qui suit :
Les opérations effectuées par le sieur Mestres sont fixées comme au compte ;
La recette est en conséquence admise pour la somme de 2.536.425,45
Savoir :
Recettes budgétaires 1.508.933,71
Opérations de trésorerie 1.027.491,74
La dépense est allouée pour la même somme de 2.536.425,45
Dépenses budgétaires 1.388.119,75
Opérations de trésorerie. Correspondants administratifs. . . . 1.084.496,68
Mouvements de fonds 66.809,02
Il est enjoint au comptable de rapporter dans le délai de trois mois à partir de la notification du présent arrêt, la justification complémentaire ci-après : — Attendu que parmi les opérations de trésorerie figure en dépense sous la rubrique « comptable en débet » le montant d'un déficit de 25.697 fr. 12 constaté, le 15 juin 1899 dans la caisse du sieur Mestres — la preuve du reversement au trésor de cette somme, faute de quoi ledit comptable sera définitivement constitué débiteur de la somme non reversée augmentée de tels intérêts que de droit.

B. — *Arrêt définitif du 22 mai 1902.*

Attendu qu'il résulte des lettres et certificats transmis à la cour que le déficit de 25.697 fr. 12 constaté à la charge du sieur Mestres et porté en dépense à son compte a été atténué jusqu'à concurrence d'une somme de 11.708 fr. 61 représentant tout l'actif de la succession Mestres réalisé par les soins de l'agent judiciaire du Trésor — que par suite il subsiste un reliquat non recouvré de 13.988 fr. 51, l'injonction prononcée par l'arrêt susvisé du 23 juill. 1901 et qui prescrivait de rapporter la preuve du reversement au trésor de la somme de 25.697 fr. 12 est levée mais seulement en ce qui concerne la somme de 11.708 fr. 61 recouvrée en atténuation du débet du sieur Mestres. — La ligne de compte et définitivement fixée comme audit arrêt savoir : recettes 2.536.425 fr. 45, dépenses 2.536.425 fr. 45 dont résulte balance. — Déclare en conséquence conformement à l'art. 13 de la loi du 7 sept. 1807, le sieur Mestres définitivement débiteur envers le trésor d'une somme de 13.988 fr. 51.

L'arrêt provisoire du 23 juillet 1901, confirmé par l'arrêt définitif du 22 mai 1902 fait une distinction intéressante au point de vue des opérations qui doivent ou non être approuvées par le Parlement en cas de gestion occulte ou de fait de deniers de l'Etat.

Lorsque le juge des comptes est en présence d'une gestion de fait de deniers communaux ou hospitaliers, il réclame, avant de juger le compte, une délibération du Conseil municipal, et, s'il y a lieu, de la Commission administrative, dûment approuvée, admettant l'utilité communale ou hospitalière des dépenses portées au compte. Cette ratification de l'autorité budgétaire est exigée, en vertu de l'article 812 de l'Instruction générale des finances du 20 juin 1859 tant pour remplacer l'autorisation préalable résultant du vote des crédits budgétaires que pour tenir lieu de la délibération approbative du compte de gestion du receveur municipal. Tel est le principe expressément formulé dans un arrêt du 2 novembre 1894 (gestion de fait du sieur Berniolle, ancien maire de Quérigut, *Rec. Cons. d'Etat* 1894, p. 805).

Digitized by Google

Par conséquent, en matière de gestion occulte des deniers communaux ou hospitaliers, l'ensemble des opérations du compte, recettes et dépenses publiques et, s'il y avait lieu, services hors budget équivalant aux opérations de Trésorerie, à la condition qu'il s'agisse de deniers publics, est soumis à l'approbation de l'autorité budgétaire.

Mais à la différence des assemblées délibérantes de la commune ou de l'hospice, le Parlement n'est jamais appelé à statuer sur les comptes des comptables du Trésor, à les approuver ou à demander le rejet de telle ou telle dépense. Quand il s'agit des deniers de l'Etat, le contrôle de la Cour des comptes précède celui de l'assemblée délibérante. Le Parlement n'est appelé qu'après le contrôle de la Cour des comptes à approuver les comptes des ministres et le compte général de l'Administration des finances qui est le résumé général des comptes des complables du Trésor. Les Chambres ne sont appelées que par le rapport public et les déclarations générales de la Cour des comptes à ratifier les irrégularités qui ont pu se produire dans l'emploi des crédits et qui sont contenues dans les opérations comprises aux comptes des comptables en titre régulièrement nommés.

De même, en cas de gestion occulte des deniers de l'Etat, le Parlement n'est pas appelé avant la Cour à ratifier les opérations irrégulièrement effectuées, et, d'autre part, il ne sera pas saisi des comptes mêmes des comptables, il sera seulement appelé à approuver les paiements budgétaires compris au compte du comptable de fait comme il eût été appelé à ratifier des dépenses effectuées en dépassement des crédits par des comptables réguliers.

C'est pourquoi l'arrêt distingue entre les dépenses budgétaires et les opérations de trésorerie.

Il alloue les unes et les autres, mais il se contente de l'approbation donnée par le Parlement aux paiements budgétaires et ne demande pas la même approbation pour les opérations de trésorerie, implicitement autorisées à titre de conséquences et d'accessoires, par le vote d'un crédit de régularisation, comprises d'ailleurs, comme le constate le rapport public, dans le compte général de l'Administration des finances soumis au Parlement.

Ajoutons que certains mouvements de fonds, comme les dépenses ayant eu pour objet le versement des reliquats des gestions de fait dans une caisse publique, doivent forcément être allouées au débit d'un compte de comptable de fait. Ceci est vrai même pour une comptabilité de fait de deniers communaux. Comme le dit un arrêt du 31 juillet 1894 (commune de Villiers-Adam (Seine-et-Oise), *Rec. Cons. d'Etat* 1894, p. 795,) le juge des comptes est incontestablement fondé à allouer à la décharge d'un comptable de fait, quel que soit l'avis du Conseil municipal, le montant des restitutions faites en numéraire et en valeurs représentatives de numéraire.

Digitized by Google

III

SOMMAIRE : Des comptes non accompagnés des budgets primitifs et additionnels ne sont pas en état d'examen et doivent, par suite, être considérés comme non produits. En conséquence, le juge des comptes peut condamner à l'amende de retard le comptable qui a produit ses comptes sans les appuyer des documents dont s'agit.

Après condamnation définitive d'un trésorier de fabrique à l'amende, la Cour ordonne qu'il sera pris, à la diligence du Président du bureau des marguilliers au profit de la fabrique, inscription d'hypothèque légale sur tous les biens présents et à venir du comptable.

La Cour des Comptes (3e Chambre), par arrêt des 20 octobre et 1er décembre 1902, a rendu l'arrêt suivant :

La Cour,

Vu l'arrêt en date du 17 juillet 1900 par lequel la Cour, statuant à titre provisoire, a condamné le sieur Rohlfs de Sussex, trésorier de la fabrique de St-Ferdinand des Ternes, à Paris, à une amende de 600 fr. pour retard dans la production de ses comptes des années 1897 et 1898, à raison de 50 fr. par mois de retard, pour chacun des dits comptes, à partir du 1er janvier jusqu'au 1er juillet 1900 ;

Vu le réquisitoire adressé le 5 juillet 1902 par M. le Procureur général à M. le Premier Président, à fin de pénalité contre le même comptable pour retard dans la production de ses comptes des années 1899, 1900 et 1901 ;

Vu les articles 12, 13 et 15 de la loi du 16 septembre 1807, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1892 ;

Vu le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu les décrets des 27 mars 1893 et 18 juin 1898 ;

Vu l'instruction Ministérielle du 15 décembre 1893 sur la comptabilité des Fabriques ;

Vu les conclusions du Procureur général de la République ;

Ouï, en leurs rapports et observations, MM. Hastier, Conseiller Référendaire, et Chantereau, Conseiller-Maître ;

En ce qui concerne les comptes de 1897 et 1898.

Statuant définitivement.

Attendu que les comptes de 1897 et 1898 sus-indiqués sont parvenus à la Cour le 18 octobre 1900, mais que, n'étant pas accompagnés des budgets primitifs et additionnels, ils ne sont pas en état d'examen et doivent, par suite, être considérés comme non produits ;

Attendu que le délai accordé au comptable est depuis longtemps expiré sans qu'aucune nouvelle production ait été effectuée et sans qu'aucune réponse ait été faite de nature à constituer un élément nouveau d'appréciation sur la pénalité dont il a été frappé ;

En ce qui concerne les comptes de 1899, 1900 et 1901.

Statuant provisoirement,

Attendu que les dits comptes ne sont pas encore parvenus à la Cour ; — que le comptable paraît avoir abandonné ses fonctions le 25 avril 1901 ; — que les comptes auraient dû être produits, celui de 1899 avant le 1er juillet 1900, celui de 1900 avant le 1er juillet 1901, celui de 1901 dans les trois mois qui suivent la cessation de ses fonctions;

Que, par lettre du Procureur général de la République près la Cour des comptes en date du 17 avril 1902, cette obligation a été rappelée au comptable, en même temps qu'il lui était accordé jusqu'au 1er juillet pour y satisfaire, mais que cette mise en demeure n'a été suivie d'aucune réponse ;

Que les circonstances de la cause permettent à la Cour d'apprécier tout à la fois le taux auquel doit être fixée l'amende encourue et l'époque à partir de laquelle il y a lieu

Digitized by Google

d'en faire l'application au comptable ; qu'il convient de fixer cette époque au 1er juillet 1902 comme conséquence de la mise en demeure adressée au comptable ;

Par ces motifs,

Ordonne ce qui suit :

Le sieur Rohlfs de Sussex, trésorier de la fabrique de l'église de St-Ferdinand des Ternes à Paris, est définitivement condamné à une amende de cinquante francs par mois de retard dans la présentation des comptes de 1897 et 1898, et pour chacun des dits Comptes, du 1er janv. au 1er juillet 1900, soit à une amende totale de (600) six cents francs.

Le dit sieur Rohlfs de Sussex est condamné provisoirement à une amende de deux cents francs par mois de retard dans la présentation de ses comptes de 1899, 1900 et 1901 et pour chacun des dits comptes, à partir du 1er juillet jusqu'au 1er octobre 1902, soit six cents francs (600 fr.) pour chaque compte et au total de dix-huit cents (1.800 fr.), — sous réserve des amendes qu'il pourrait y avoir lieu de prononcer pour retards ultérieurs ;

Les dites amendes sont attribuées à la fabrique de l'église St-Ferdinand des Ternes.

Il sera pris, à la diligence du Président du bureau des Marguilliers de l'église St-Ferdinand des Ternes, et au profit de la dite fabrique, inscription sur tous les biens présents et à venir du sieur Rohlfs de Sussex, conformément aux articles 2121, 2122 et 2123 du Code civil.

I. La jurisprudence de la Cour des comptes semble se fixer depuis quelques années, en ce qui concerne l'application des textes qui lui donnent le droit de condamner les comptables à des amendes pour retard dans la production de leurs comptes. Aux termes de l'article 68 de la loi du 18 juillet 1837 reproduit par l'article 159 de la loi du 5 avril 1884, « les comptables qui n'ont pas présenté *leurs comptes* dans les délais prescrits par les règlements pourront être condamnés par l'autorité chargée de juger lesdits comptes à une amende de 10 à 100 fr. par chaque mois de retard, pour les receveurs et trésoriers justiciables des Conseils de préfecture et de 50 à 500 fr. également par mois de retard pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes ».

Le décret du 31 mai 1862 art. 28 a étendu les termes de cet article en disposant dans son § 2 que les mêmes peines, dont sont passibles les comptables en retard de fournir leurs comptes, sont applicables aux retards apportés par les comptables dans la *production des justifications complémentaires exigées par l'autorité chargée du jugement des comptes.*

La Cour a plusieurs fois refusé d'appliquer le § 2 dudit art. 28 en rappelant le principe que « les dispositions légales en matière d'amende sont de droit étroit ». Ainsi, elle a déclaré illégale la condamnation à l'amende infligée à un comptable en cas de retard ou de refus d'exécuter un arrêté de compte, en cas de retard apporté par un comptable dans le reversement d'une somme mise à sa charge, en cas d'envoi tardif des pièces justificatives réclamées par un premier jugement ou en cas de défaut de production de ces pièces (17 avril 1873 et 12 avril 1885, *Rec. Cons. d'Etat* 1878 et 1885).

Cependant la Cour a décidé que l'*absence des pièces principales* sans lesquelles un compte n'est pas en état d'examen équivaut à l'absence du compte

Digitized by Google

même, et qu'en conséquence le défaut de production desdites pièces peut motiver une condamnation à l'amende, (24 déc. 1840. *Rec. Cons. d'Etat* 1878).

Il s'agit de certaines pièces d'un intérêt général pour la vérification du compte et qui sont expressément déterminées par les règlements. Le compte ne peut être jugé sans ces pièces dites principales; ainsi, — c'est l'espèce de l'arrêt que nous commentons, — le budget n'est pas produit ; c'est là une pièce sans laquelle le compte, qui a pour but de retracer l'exécution de ce budget, n'est pas en état d'examen. De même, la Cour a jugé (arrêt du 3 avril 1900) que lorsqu'un comptable ne produit qu'une seule pièce principale, le compte de l'ordonnateur, le compte du comptable n'est pas en état d'examen. Ces solutions semblent logiques. L'absence des pièces principales empêche le compte de pouvoir être vérifié et jugé ; leur absence équivaut à l'absence du compte même.

La Cour, dans l'arrêt précité du 3 avril 1900, a fondé son arrêt non seulement sur les textes précités, mais aussi sur un vieux texte de 1792, une loi du 8 février, art. 18. La Cour, faute de loi réglant sa procédure et en présence d'une réglementation que le décret du 31 mai 1862 et l'instruction générale du 20 juin 1859 laissent imparfaite et pleine de lacunes, recourt souvent à de vieux textes qui paraissent effectivement en vigueur, comme la loi du 8 pluviôse an III, l'arrêté des Consuls du 19 frimaire an IX, lesquels régissaient l'ancienne Commission de comptabilité qui a précédé la Cour des comptes de 1807. L'arrêt du 3 avril 1900 a cherché plus loin ; il a invoqué la loi du 8 février 1792 qui organisa le bureau de comptabilité, héritier des Chambres des comptes. L'art. 18 de cette loi, aussi bien, paraît être le seul texte du droit intermédiaire qui s'occupe de la question. Voici cet article : « Il ne pourra être présenté au bureau de comptabilité (à l'autorité chargée de juger les comptes, dit l'art. 1551 de l'instruction générale du 20 juin 1859) aucun compte qui ne soit en état d'examen et accompagné des pièces justificatives ».

A vrai dire, ce texte ne dispose pas que l'amende pourra être prononcée dans le cas où le Compte ne serait pas en état d'examen et accompagné de pièces. Mais si le compte ne peut être présenté que dans ces conditions, on peut en conclure que la présentation du compte sans ces conditions équivaut à l'absence de présentation.

Cette doctrine paraît logique ; mais elle laisse au juge des comptes une assez grande latitude d'appréciation et on peut se demander comment il faut déterminer le point où s'arrêtera le droit de condamner à l'amende.

Toutes les pièces principales ne sont pas également importantes. Le juge des comptes condamnera-t-il à l'amende si l'inventaire des pièces justificatives, pièce principale, fait défaut, s'il manque une délibération du Conseil

Digitized by Google

municipal ou de la Commission administrative sur le compte du comptable? Le juge procédera-t-il par voie d'injonction ou procédera-t-il par condamnation à l'amende, s'il manque un plus ou moins grand nombre de pièces justificatives ? La solution sera souvent délicate.

Un arrêt récent montre les difficultés auxquelles peut se heurter le juge des comptes dans certains cas. La Cour a jugé, par arrêt du 26 février 1901, (*Rec. Cons. d'Etat*, p. 584) que l'absence de description, dans les services hors budget d'un compte de fabrique, des opérations des recettes et dépenses relatives aux sommes revenant au clergé et aux serviteurs de l'église, n'empêche pas les comptes d'être en état d'examen, alors du moins que le trésorier n'avait pas manié le casuel et que les débiteurs de ce casuel l'avaient versé directement entre les mains du clergé et des ayants droit.

En général, cependant, la question de savoir quand un compte est en état d'examen est assez simple et la jurisprudence est fixée à cet égard par l'instruction générale du 20 juin 1859, complétée ou modifiée par diverses circulaires.

En règle, le juge des comptes procèdera par voie d'injonction et de refus de quitus quand il aura estimé que le compte était en état suffisant d'examen et qu'il aura passé outre à la vérification et au jugement. Il procèdera par voie de condamnation à l'amende en cas de non production d'une pièce principale sans laquelle le jugement ne saurait intervenir, par exemple le budget, le procès-verbal de vérification de caisse, l'état des propriétés, rentes et créances ou état de l'actif, à défaut duquel les recettes ne pourraient être vérifiées, ou si le comptable n'avait pas envoyé la ou les liasses de pièces justificatives de son compte.

II. C'est la première fois, à notre connaissance, que la Cour ordonne l'inscription de l'hypothèque légale de la fabrique sur les biens d'un trésorier marguillier. Cette décision présente un double intérêt parce que, d'une part, on a pu douter du droit de la fabrique à l'hypothèque légale sur les biens du trésorier marguillier et parce que l'on a pu douter également, — et avec plus de raison, — de la légalité du décret du 27 mars 1893 sur la comptabilité des fabriques qui, supposant d'ailleurs le droit de la fabrique à ladite hypothèque, subordonne l'exercice de ce droit à une *autorisation* préalable du juge des comptes.

Sur le premier point, — le droit de la fabrique à l'hypothèque, — la Cour suppose la question résolue dans le sens de l'existence de ce droit puisqu'elle ordonne l'inscription de l'hypothèque. On peut dire cependant qu'elle ne résout pas la question parce qu'elle ne lui était pas posée, et parce que la solution ne serait pas de sa compétence.

Digitized by Google

Comme le dit un arrêt de la même Cour en date du 27 juin 1899, statuant sur une requête où la question était posée, « les questions d'hypothèque sont, en principe, de la compétence exclusive des tribunaux civils, et la juridiction financière, juridiction d'exception, est incompétente pour en connaître » ; « il n'appartient pas à la Cour des comptes d'interpréter l'art. 2121 du Code civil et de prononcer si les trésoriers-marguilliers sont ou ne sont pas compris parmi les comptables d'établissements publics dont les biens sont frappés de l'hypothèque légale par ledit art. 2121 » ; « en matière de mainlevée et de radiation, la loi du 16 sept. 1807 relative à l'organisation de la Cour des Comptes contient, il est vrai, une dérogation au principe de l'incompétence de la juridiction financière sur les questions d'hypothèques, mais cette dérogation est strictement limitée par les art. 13 et 15 de la loi aux cas spéciaux prévus par ces articles », savoir : le droit de donner mainlevée après quitus et le droit de réduire l'hypothèque en cours de gestion.

Si la Cour est incompétente pour statuer sur l'existence du droit de la fabrique à l'hypothèque légale, elle a pu cependant, — la question n'étant pas posée dans l'espèce, — en supposer l'existence. Le décret du 27 mars 1893 sur la comptabilité des fabriques considère évidemment que la fabrique jouit incontestablement du droit d'hypothèque légale sur les biens de son comptable puisqu'elle subordonne l'exercice de ce droit à l'autorisation du juge des comptes. La Cour a dû appliquer le décret sans poser d'office la question de l'existence de l'hypothèque légale.

On peut invoquer contre le droit de la fabrique à l'hypothèque des arguments qui ne sont pas sans valeur : savoir la situation toute spéciale du trésorier marguillier qui n'a pas les caractères ni la situation d'un comptable public. On sait qu'avant la loi du 26 janvier 1892 et le décret du 27 mars 1893 la question était controversée, et l'opinion qui concédait l'hypothèque à la fabrique était peu accréditée ; des civilistes, comme Aubry et Rau et Laurent, refusaient ce droit à la fabrique et invoquaient à l'appui de leur doctrine une circulaire du Ministre des Cultes, un jugement d'un tribunal français et un arrêt de la Cour de cassation de Belgique. D'autre part, les travaux préparatoires de la loi du 26 janv. 1892 sont dans le même sens. L'auteur de la proposition de loi, devenue l'art. 76 de la loi du 26 janvier 1892, lequel article soumet les fabriques aux règles de la comptabilité publique, a déclaré que les trésoriers marguilliers ne seraient pas frappés de l'hypothèque légale. Enfin le décret du 27 mars 1893 maintient les trésoriers de fabriques tels qu'ils sont institués par le décret de 1809 ; le trésorier continue à être élu par ses pairs, à remplir une fonction honorifique et non rétribuée, il reste marguillier c'est-à-dire administrateur, fait toujours partie

(1) Neis, *Rec. Cons., d'Etat*, p. 818, et la note.

Digitized by Google

du bureau, n'est soumis à aucune incompatibilité, ne fournit pas de cautionnement, n'a pas la caisse à sa disposition. Il n'a pas les caractères normaux d'un comptable public. Il prête serment, il est vrai, mais ce serment, — telle est la solution de l'enregistrement, — n'est qu'une formalité d'ordre intérieur. Il rend des comptes annuels au Conseil de préfecture ou à la Cour des comptes, mais il rendait déjà compte à l'autorité administrative en cas de difficulté avec le Conseil de fabrique. Le casuel peut encore être perçu par le curé ou un vicaire trésorier. Le trésorier marguillier continue à n'être nanti que d'avances de fonds trimestrielles fixées par le bureau des marguilliers qui est chargé de l'administration journalière du temporel de la paroisse. La gestion des deniers de la fabrique est encore, comme par le passé, l'œuvre collective du bureau, plutôt que la gestion personnelle d'un comptable public.

Cependant, les rédacteurs du décret du 27 mars 1893 ont pu croire que la fabrique, surtout depuis la loi de 1892 qui lui en donne la qualité, constitue un établissement public, et le Code civil donne à tous les établissements publics l'hypothèque légale sur les biens de leurs receveurs et administrateurs comptables. Dans ces conditions, quelle que soit la valeur des objections formulées plus haut, on conçoit que la Cour ait pu, la question n'étant d'ailleurs pas soulevée dans l'affaire, ordonner l'inscription de l'hypothèque.

Nous disons ordonner et non pas autoriser. La Cour des comptes, en effet, — et c'est là une particularité à noter, — s'est servie, en ce qui concerne l'inscription de l'hypothèque légale, d'une expression qui n'est pas celle du décret du 27 mars 1893.

Aux termes de l'art. 17 du décret du 27 mars 1893, l'hypothèque légale *n'*est inscrite sur les biens des comptables des fabriques *que* si cette inscription est *autorisée* par une décision spéciale du juge de leurs comptes et seulement dans les cas de gestions occultes, condamnation à l'amende pour retard dans la présentation des comptes, malversation, débet

Cette prescription est une nouveauté juridique. L'art. 2121 du Code civil donne l'hypothèque légale aux établissements publics sans condition d'autorisation. L'inscription d'une hypothèque est une mesure conservatoire qui ne souffre aucun retard : un tiers dépourvu de mandat peut prendre inscription pour le compte d'autrui, et le conservateur des hypothèques ne doit dans aucun cas refuser ou retarder une inscription, à peine d'amende et dommages et intérêts. Le Code civil, dans son art. 2153, règle jusqu'au détail des bordereaux d'inscription. D'autre part, le décret du 30 déc. 1809 sur les fabriques, exempte expressément les actes conservatoires de toute autorisation du Conseil de préfecture. On peut dès lors se demander si le décret du 27 mars 1893 pouvait légalement subordonner l'inscription de l'hypothè-

Digitized by Google

que légale de la fabrique à une autorisation du juge des comptes, alors que le Code civil et le décret organique de 1809 donnent à la fabrique un droit absolu et sans réserve.

La Cour des comptes paraît avoir eu des doutes sur la légalité du décret de 1893 à ce point de vue ; elle s'est bien gardée d'autoriser l'inscription, elle l'a ordonnée. En ce faisant, elle a simplement appliqué aux fabriques sa jurisprudence ordinaire. A la fin de ses arrêts déclaratifs de gestion occulte de deniers communaux, la Cour ordonne qu'à la diligence du receveur municipal ou du maire, inscription de l'hypothèque légale sera prise sur les biens du comptable de fait. Cet ordre rappelle au maire un droit préexistant ou un devoir de bonne administration, au receveur municipal une obligation de sa fonction puisqu'il doit, sous sa responsabilité devant le juge des comptes, veiller à la conservation des droits et créances de la commune et requérir inscription de ses droits hypothécaires.

Mais cet ordre est dépourvu de sanction directe ; c'est un avis ou une indication et, tout au plus, au regard du receveur municipal, une injonction pour l'avenir, c'est-à-dire une mesure comminatoire. Au regard du maire comme au regard du président du bureau des marguilliers, l'ordre d'inscrire n'a aucune autorité juridique ; en effet, il ne faut pas oublier que la Cour des comptes n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs et administrateurs.

Telle est la portée de l'ordre d'inscrire l'hypothèque légale que donne parfois le juge des comptes.

En appliquant aux fabriques sa jurisprudence ordinaire, la Cour des comptes a donné au problème une solution élégante. La question de savoir si l'inscription de l'hypothèque avait pu être légalement subordonnée à une condition semble rentrer dans la compétence des tribunaux civils et la Cour paraissait incompétente pour la résoudre. Elle n'était d'ailleurs pas posée. En ne prononçant pas le mot *autoriser*, la Cour a réservé le droit du président du bureau des marguilliers de prendre inscription sans autorisation du juge des comptes, droit qui paraît fort probable, puisque le conservateur des hypothèques ne peut, aux termes du Code civil, retarder ou refuser l'inscription. En ordonnant l'inscription, elle a ménagé les intérêts de la fabrique dont les représentants, bien qu'ils puissent sans doute ne pas obéir au décret et prendre inscription sans autorisation, seraient soucieux de se conformer aux prescriptions réglementaires et n'oseraient pas requérir inscription sans autorisation du juge des comptes.

Par l'arrêt ci-dessus, la Cour fait plus qu'autoriser, elle ordonne ; elle fait plus que ne demandait le décret ; elle le respecte donc, et respecte aussi le Code civil comme les lois de sa compétence.

La solution paraît juridique autant qu'ingénieuse.

Digitized by Google

IV

SOMMAIRE : Il n'appartient ni au conseil municipal ni au préfet de faire remise directe ou indirecte à un receveur municipal du débet mis à sa charge par arrêt définitif du juge des comptes. — Un décret pourrait-il faire remise d'un semblable débet ? *Question controversée.*

Le rapport public de la Cour des Comptes expose l'espèce suivante :

Un décret des 14-20 décembre 1897 avait mis une somme de 8.805 francs à la charge du sieur Cattin, receveur municipal de Lorient, dont la responsabilité était engagée par fes détournements d'un employé de la mairie. Le conseil municipal ayant pris, à la date du 16 août 1898, une délibération pour le décharger de cette condamnation, la Cour n'a pas estimé qu'il appartînt au conseil de faire remise d'une créance de cette nature. Il convient de rappeler, en effet, que, d'après l'avis exprimé sur ce point par le Conseil d'État, les dispositions de la loi du 29 juin 1852, relatives aux remises de débets, s'appliquent uniquement aux débets envers l'État, et qu'aucune disposition législative n'autorise le Président de la République à faire remise, à titre gracieux, des débets qui n'intéressent pas le Trésor. Or, un conseil municipal ne saurait jouir d'une prérogative qui est refusée au Chef de l'État. La Cour a fait, en conséquence, injonction au receveur municipal, par un second arrêt du 30 novembre 1899, d'effetuer le versement qui lui avait été prescrit, sous peine d'être définitivement constitué en débet.

Le comptable avait satisfait à cette injonction, mais une seconde délibération, en date du 22 mars 1900, approuvée par le préfet, a autorisé la restitution à son profit de la somme qu'il avait versée.

Cette restitution n'est autre chose, sous une forme indirecte, qu'une nouvelle remise de la somme qui avait été mise à la charge du comptable par arrêt définitif, et la Cour s'étonne que le Préfet ait cru pouvoir approuver une délibération dont l'effet était de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée.

La Cour fait remarquer à bon droit qu'il n'appartenait ni au conseil municipal, ni au préfet de faire remise au receveur municipal du débet mis à sa charge par un arrêt définitif du juge des comptes, ou de l'indemniser du versement par lui effectué, en lui accordant une allocation d'égale somme.

Aussi, lorsque ces faits furent portés à sa connaissance pas un référé du 14 juin 1902, l'Administration de l'Intérieur s'empressa d'inviter M. le préfet du Morbihan à prononcer l'annulation de la délibération du 22 mars 1900, afin de prévenir toute nouvelle mesure tendant à exonérer illégalement le comptable de la condamnation qu'il a encourue.

La Cour des comptes a été informée de cette solution par une dépêche du 10 juillet 1902.

L'observation qu'elle reproduit dans le rapport sur les comptes de 1900 a donc reçu par avance satisfaction.

Tout en présentant ces éclaircissements, l'Administration croit devoir formuler quelques réserves au sujet de l'opinion exprimée incidemment par la Cour et d'après laquelle il n'appartiendrait pas même au Gouvernement de faire remise du débet.

Cette doctrine, il est vrai, a été émise par le Conseil d'Etat dans un avis du 6 août 1885. Mais depuis lors, le Conseil, par une décision au contentieux du 24 février 1888 parait adopter la solution contraire et admettre que l'article 13 de la loi du 29 juin 1852 s'applique à tous les comptables de deniers publics.

L'arrêt du 24 février 1888 invoqué par l'administration ne repousse pas formellement l'application de la loi du 29 juin 1852 aux débets concernant des communes ou hospices, mais il ne l'admet pas non plus. Le Conseil a sim

Digitized by Google

plement exposé, dans un considérant, que les débets prononcés contre des comptables par arrêts définitifs et exécutoires, ne sont susceptibles de remise, *le cas échéant*, que dans les formes établies par l'art. 13 de la loi du 29 juin 1852 (Dalloz Périodique 1889, 3. 121 ; *Recueil Conseil d'Etat* 1888, p. 180 et les concl. de M. le commissaire du Gouv. Marguerie). Mais au fond le Conseil a seulement donné tort au receveur d'hospice qui soutenait que la Cour des comptes avait excédé ses pouvoirs en refusant de reconnaître une transaction passée entre l'hospice et le receveur. Le Conseil a donc décidé que l'on ne pouvait transiger sur une condamnation prononcée par la Cour des comptes jugeant d'office et dans un intérêt d'ordre public, mais il n'a pas jugé que le Gouvernement pouvait faire remise d'un débet mis par le juge des comptes à la charge d'un receveur communal ou hospitalier.

Nous avons exposé ailleurs (1) une autre doctrine qui nous paraît plus juridique ; il nous semble que l'autorité budgétaire de la commune ou de l'hospice pourrait faire abandon d'une créance même sanctionnée par un jugement du tribunal des comptes, comme d'une créance sanctionnée par tout autre tribunal.

(1) *Traité de la Comptabilité publique*, 1903. Extrait du code annoté des lois politiques et administratives de la collection Dalloz, nos 6301 à 6325.

VICTOR MARCÉ
Conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Digitized by Google

NOTES DE JURISPRUDENCE

LES FINANCES LOCALES ET LA QUESTION

DES ALLOCATIONS AUX CONSEILLERS GÉNÉRAUX, AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX ET AUX MAIRES

En droit positif français, les fonctions électives sont gratuites, sauf les exceptions prévues expressément par des dispositions législatives spéciales. Elles ne donnent lieu qu'au remboursement des dépenses qui sont la condition normale de leur exercice. De ce principe incontesté, les textes font des applications nombreuses, en particulier aux membres des commissions départementales, aux conseillers municipaux, aux maires et adjoints (1).

Tel est le droit. Mais en fait, la loi est absolument méconnue au grand préjudice des finances locales. Les Conseils locaux n'hésitent pas à allouer, sous des prétextes divers, de véritables traitements à leurs membres ou aux maires. C'est ainsi que le Conseil général de la Seine, dans sa séance du 24 décembre 1902, a inscrit au budget départemental un supplément de crédit de 240.000 fr. destiné à faire payer aux 80 conseillers municipaux de Paris — en leur qualité de conseillers généraux de la Seine — sous couleur de remboursements de frais de déplacements et menues dépenses, un traitement de

(1) Voici les textes : 1° *Conseils généraux*. La loi du 10 août 1871 ne les vise pas expressément ; mais il y a un article spécial pour les *membres de la Commission départementale* l'art. 75 : « Les membres de la Commission départementale ne reçoivent pas de traitement » ; — 2° *Conseillers municipaux, maires et adjoints*, l. 5 avril 1884. art. 74 : « *Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites*. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les Conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation » ; — 3° Pour les *Conseillers municipaux de la Ville de Paris*, il faut consulter la loi du 14 avril 1871, art. 19 : « Les fonctions de maire, d'adjoints et conseillers municipaux sont essentiellement gratuites ».

Digitized by Google

3.000 fr. La situation est la suivante : Les 80 conseillers municipaux de Paris qui sont aussi conseillers généraux de la Seine recevront un traitement annuel global de 9.000 francs (payés pour 6.000 fr. par le budget municipal et pour 3.000 fr. par le budget départemental) ; les conseillers généraux des cantons suburbains recevront 3.000 fr. pris sur le budget départemental. C'est une charge de plus de 700.000 fr. que les contribuables se voient illégalement infliger par leurs élus. Il y a là l'aggravation d'un état de choses contre lequel ne cessent de réclamer la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat. La question vient de prendre un caractère aigu ; le problème se pose maintenant de savoir si force restera à la loi.

I

C'est la Cour des Comptes qui la première a protesté et qui, d'ailleurs, n'a jamais cessé de protester contre la violation de la loi.

1° Dans son rapport au Président de la République sur les comptes de 1899, la Cour des Comptes déclare :

Qu' « elle a pu constater une tendance toujours croissante des conseils municipaux à allouer des indemnités aux maires pour frais de représentation, non seulement dans les villes où l'exercice des fonctions de maire entraîne nécessairement certaines dépenses, mais encore dans les communes de faible importance ».

La Cour ajoute dans son rapport :

« Qu'elle n'a, d'ailleurs, aucun moyen de savoir par elle-même si ces allocations ne constituent pas pour les maires, au moins en partie, une rémunération déguisée ; elle estime, néanmoins, que l'administration ne saurait se désintéresser du contrôle qui lui appartient et que l'avis du Conseil d'Etat du 30 avril 1896 lui prescrit d'exercer ; car s'il en était autrement, le principe de la loi de 1884 ne tarderait pas à être compromis. Dans un grand nombre de communes, non seulement les municipalités allouent des indemnités aux maires et adjoints pour frais de représentation, mais encore elles mettent des fonds à leur disposition pour distributions d'aumônes, secours en argent et dépenses de police. Les municipalités tendent chaque jour davantage à assimiler ces dernières allocations aux indemnités pour frais de représentation afin de les soustraire aux justifications réglementaires. La Cour n'a jamais admis cette assimilation ; elle n'a cessé de réclamer les pièces régulières constatant l'emploi des fonds mis ainsi à la disposition des officiers municipaux pour des dépenses qui ne rentrent pas dans la catégorie des frais de représentation. Sa doctrine est ainsi conforme à l'avis précité du Conseil d'Etat du 30 avril 1896. La Cour continue, cependant, à rencontrer des difficultés à cet égard dans la résistance des municipalités. — Le remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux confiés aux maires et aux conseillers municipaux est autorisé, comme il a été dit plus haut, par l'article 74 de la loi du 5 avril 1884. — Mais la circulaire du ministère de l'intérieur pour l'application de cette loi expose que le remboursement, pour être réclamé, doit être appuyé de pièces justificatives. — La Cour a toujours soutenu que cette règle devait être strictement observée et que les pièces justificatives doivent établir exactement le droit au remboursement que font valoir les intéressés. — Elle maintient fermement sa jurisprudence à ce sujet, en prescrivant aux comptables la production des pièces justificatives au soutien des versements effectués. »

2° La Cour des Comptes s'est surtout attaquée aux allocations des *Conseil-*

Digitized by Google

lers généraux de la Seine et à celles des *Conseillers municipaux de la Ville de Paris*. En remontant la série des Rapports publics, on y trouverait la répétition de ses doléances. Prenons les derniers rapports :

a) Voici, d'abord, la critique de la Cour des Comptes en ce qui concerne les *Conseillers généraux de la Seine*. Dans son Rapport sur les comptes de 1898 (paru en 1900) p. 97, la Cour déclare :

« Une allocation de 200 francs par mois est accordée sur le budget départemental, à titre de frais de déplacements et de correspondance, à chacun des conseillers généraux de la Seine qui n'appartient pas en même temps au Conseil municipal de Paris ; elle est double pour le président. Cette dépense n'est appuyée, dans les comptes du receveur central de la Seine, que d'un état de remboursement d'avances, dressé mensuellement par chaque conseiller général et où figurent invariablement et sans aucune justification les frais de déplacements, pour 150 francs, et les frais de correspondance, pour 50 francs.

La Cour n'a pas cru, cependant, devoir mettre à la charge du comptable les sommes ainsi acquittées en l'absence de pièces justificatives. Elle a considéré qu'il s'agissait, en réalité, d'indemnités fixes et que la responsabilité de ce dernier était couverte, à la fois, par les décrets portant approbation du budget départemental et par des instructions écrites qu'il avait reçues des Ministres des finances et de l'intérieur. — Mais, dans son rapport public sur 1896, la Cour a signalé le vice d'une situation qui conduit à déguiser dans la comptabilité départementale le véritable caractère d'une dépense et à effectuer cette dépense sans qu'elle soit appuyée des justifications correspondantes au titre sous lequel elle est classée ».

b) La Cour des Comptes a signalé à de nombreuses reprises les mêmes faits et formulé les mêmes critiques touchant les *Conseillers municipaux de la Ville de Paris*. Voici en particulier comment s'exprime le Rapport sur les comptes de 1897 (publié en 1899) p. 125 :

« Les Rapports sur les comptes de 1883 (p. 116), de 1886 (p. 141), de 1887 (p. 130), de 1891 (p. 87) et de 1893 (p. 129), ont successivement signalé aux pouvoirs publics les allocations touchées sur le budget de la Ville par les membres du conseil municipal. Les payements indiqués comme faits à titre de remboursements d'avances, se sont étendus à partir de 1881 à tous les membres du conseil. L'absence de justifications d'emploi et l'uniformité du montant annuel des sommes attribuées à chaque conseiller ont donné aux allocations individuelles, malgré le libellé des crédits et des quittances, le caractère de véritables indemnités de fonctions, dont le montant s'est accru progressivement, de manière à représenter 1.200 francs en 1883, 1 800 francs en 1884, 3.000 francs en 1885 et 4.300 francs en 1886. Portée, à partir de 1887, à 4.000 francs, l'indemnité a été élevée en 1889, à raison des augmentations de frais que comportait l'Exposition universelle, au taux de 6.000 francs qui, depuis cette époque, a été maintenu..... La Cour tient à revenir de nouveau sur la question et à redire une fois de plus ce qui ressort de la vérification des comptes. — Les pièces comptables n'établissent en aucune manière que les allocations aux conseillers municipaux représentent le remboursement d'avances dont la Cour serait à même de vérifier la réalité, car on ne saurait considérer, comme justifiant des avances faites, les pièces produites au soutien des payements. Ces pièces consistent uniquement en quittances énonçant deux sommes en bloc et sans aucun détail : l'une pour « frais de déplacements, voitures », l'autre pour « frais de correspondance, timbres, dépêches ». Ces sommes sont toujours rondes ; dans la plupart des cas, elles sont de 350 francs pour le premier article, de 150 francs pour le second, de manière à former le total mensuel de 500 francs. Certains conseillers municipaux cependant touchent à des intervalles irrégu-

Digitized by Google

liers et alors le montant des payements varie ; mais le total atteint toujours à la fin de l'exercice la somme de 6.000 francs, si les fonctions ont duré toute l'année. Ce n'est assurément pas là une justification régulière de dépenses effectives. — Alors même que les énonciations des quittances seraient moins sommaires, il serait difficile de considérer les payements faits aux conseillers municipaux dans les conditions qui viennent d'être indiquées comme constituant le remboursement d'avances qu'ils auraient faites, avances qui nécessairement ne sauraient être les mêmes de la part de chaque conseiller. Dans tous les cas et à moins d'admettre l'existence de doubles emplois, le caractère fictif des remboursements de frais de voitures est évident en ce qui concerne au moins le président et le syndic du conseil, qui ont chacun à leur disposition toute l'année une voiture payée par la Ville et qui n'en reçoivent pas moins les mêmes allocations que leurs collègues. — Les faits étant ainsi rétablis, la Cour persiste à croire ... « qu'ils sont peu conformes à la législation du droit commun qui a été successivement appliquée à la ville de Paris. ».

Dans son rapport sur les comptes de 1900 — paru en 1902 — p. 91, la Cour a repris la question et renouvelé ses doléances :

En apurant les comptes de la ville de Paris soumis en dernier lieu à son contrôle, le Cour a pu constater qu'au cours des années 1897 et 1898 la situation ne s'était pas modifiée en ce qui concerne les traitements alloués aux membres du conseil municipal. Les rapports publics sur les comptes de 1883 (p. 116), de 1886 (p. 141), de 1887 (p. 130), de 1891 (p. 87), de 1893 (p. 129) ont signalé cette situation. Le rapport public sur 1897 (p 125) a repris la question depuis son origine et en fait un exposé complet, démontrant le caractère de fixité de l'allocation annuelle dont jouissent les conseillers municipaux de la ville de Paris, allocation qui s'est élevée successivement de 1.200 francs en 1883, à 6.000 francs en 1889 et années suivantes. Les observations du rapport public sur 1897 sont restées sans réponse. Le rapport public sur 1898 a rappelé les critiques antérieures, en signalant le récent arrêt du Conseil d'État, aux termes duquel les indemnités fixes accordées aux conseillers municipaux de Paris constituent une violation de la loi. »

II

Le Conseil d'Etat a eu, en effet, lui aussi, maintes fois à s'occuper de la question. Il l'a résolue sans hésitation dans le même sens que la Cour des Comptes. Sa réponse — toujours la même — a revêtu des formes diverses : 1° forme d'avis interprétatif de la loi ; 2° forme de conseil donné au Chef de l'Etat appelé à prononcer l'annulation d'une délibération ; 3° forme d'arrêt.

1° *Avis du* 30 *avril* 1896 (1).

« Le Conseil d'État qui, sur le renvoi ordonné par le ministre de l'intérieur, a été consulté sur la question de savoir si le préfet peut, en approuvant le crédit porté au budget d'une commune pour les frais de représentation du maire, imposer à ce dernier l'obligation d'en justifier l'emploi ; — Vu les articles 74, 145 et 148 de la loi du 5 avril 1884 ; Considérant qu'il résulte du rapprochement des deux dernières dispositions de l'article 74 ci-dessus visé que la loi a fait une distinction des frais nécessités par l'exécution des mandats spéciaux qui peuvent être confiés aux maires, adjoints et conseillers municipaux

(1) Voir la dissertation de M. Bienvenu Martin, maître des requêtes et rapporteur de l'affaire, dans la *Revue communale* et dans la *Revue générale d'administration*, 1896, III, p. 34 et s.

Digitized by Google

et les frais de représentation ; — Que si le paiement des premiers a le caractère d'un remboursement et ne peut, dès lors, être effectué que sur la justification des sommes dépensées, il en est autrement des seconds, lorsqu'ils sont alloués sous la forme d'une indemnité ; — Qu'il s'ensuit que, pour recevoir le paiement de cette indemnité, le maire ne saurait être astreint à produire un état détaillé de ses dépenses de représentation ; — Mais considérant qu'il appartient à l'autorité chargée, aux termes des articles 145 et 148 de la loi du 5 avril 1884, de régler le budget communal, de s'assurer que le crédit voté pour frais de représentation constitue bien en réalité une indemnité, et non la rémunération des fonctions de maire, et de réduire ou supprimer, par suite, s'il y a lieu, le crédit dont il s'agit ; — Est d'avis : De répondre à la question posée par le ministre dans le sens des observations qui précèdent. »

2° L'opinion du Conseil d'Etat s'est aussi manifestée sous la forme de *conseil donné au Chef de l'Etat* appelé à prononcer l'annulation de délibérations de conseils généraux. L'un des derniers documents (1) sur la matière est le décret (en Conseil d'Etat) du 24 décembre 1901 annulant une délibération du Conseil général des Bouches-du-Rhône. Voici ce document :

« Le Président de la République française.....

Vu la délibération en date du 18 octobre 1901, par laquelle le conseil général des Bouches-du-Rhône a voté l'inscription, au budget départemental, d'un crédit de 33.000 fr., sous le titre de : « Remboursement d'avances faites dans l'intérêt d'affaires intéressant le département » ; — Vu la loi du 10 août 1871 (art. 33 et 61) ; — Considérant qu'il résulte de la discussion qui a précédé le vote que le conseil général des Bouches-du-Rhône, en inscrivant à l'article 40, chapitre XVI, du budget départemental un crédit de 33.000 fr., déjà inscrit à ce chapitre pour remboursement d'avances, a eu l'intention d'attribuer, en réalité, un traitement annuel et fixe à chacun de ses membres ; — Considérant que, sauf les exceptions prévues expressément par des dispositions législatives spéciales, les fonctions électives sont essentiellement gratuites et ne sauraient donner lieu au remboursement des dépenses qui sont la condition normale de leur exercice ; — Considérant, dès lors, que le conseil général des Bouches-du-Rhône, par la délibération susvisée, a agi en dehors de ses attributions et a excédé ses pouvoirs ; qu'il suit de là que sa délibération doit être déclarée nulle, aux termes de l'article 33 de la loi du 10 août 1871 ; — Le Conseil d'Etat entendu, Décrète, Art. 1er. — Est déclarée nulle et de nul effet la délibération susvisée prise par le conseil général des Bouches-du-Rhône dans sa séance du 18 octobre 1901. »

3° Enfin le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sous *forme d'arrêt*.

Il convient de rapporter *in extenso* l'arrêt *Merlin* en date du 29 juin 1900 (S. 1900-3-65 et la note de M. le professeur Hauriou) ; cet arrêt fait connaître, en même temps que l'opinion du Conseil d'Etat, la procédure à suivre par les contribuables en vue d'obtenir satisfaction :

« Le Conseil d'Etat... Considérant que le sieur Merlin allègue que le budget général de la Ville de Paris, pour l'année 1894, comprend, sous l'article 11 chap. 4 et sous les art. 83, 84, 85, 90, 91 et 92, chapitre 9, des dépenses interdites par la loi et soutient qu'il doit lui

(1) Voir dans le même sens : D. 26 août 1889, *Nouvelle Calédonie* ; D. 20 février 189 (*Seine*), *Revue générale d'administration*, 1894, I, p. 48 ; D. 18 janvier 1895 (*Seine*), *Ibid*, 1895, I, p. 295 ; D. 9 mars 1896 (*Bouches-du-Rhône*), *Ibid.*, 1896, II, p. 37 ; D. 20 janvie 1900 (*Nord*) *Ibid.*, 1900, I, p. 292. Cpr. *Revue générale d'administration*, 1902, I, p. 178 et s

Digitized by Google

être attribué réduction de la partie de ses contributions mobilières et des patentes qui correspond à ces dépenses ; — Considérant que les contribuables peuvent, à bon droit, invoquer à l'appui de leurs demandes en dégrèvement l'illégalité ou l'irrégularité substantielle des actes par lesquels les ressources communales sont votées, autorisées, réparties ou mises en recouvrement, mais qu'il n'en saurait être ainsi des actes qui déterminent l'affectation de ces ressources ; qu'en effet, les délibérations par lesquelles les conseils municipaux, dans les formes fixées par la loi et sous le contrôle de l'administration supérieure votent des crédits et appliquent aux dépenses tout ou partie des recettes, sont sans influence sur la formation des rôles, et, dès lors, ne peuvent servir de base à une demande en dégrèvement; qu'ainsi, le réquérant qui, devant le Conseil de préfecture, se bornait à alléguer que certains crédits, destinés au paiement de dépenses illégales, auraient été inscrits au budget de la Ville de Paris, mais qui ne contestait ni la régularité ni la légalité d'aucun des actes qui ont directement concouru à la formation de ses cotes mobilières et des patentes, n'est pas fondé à demander de ce chef l'annulation de l'arrêté attaqué ; — Mais considérant que le sieur Merlin soutient subsidiairement qu'il doit tout au moins lui être accordé décharge du demi-centime additionnel inscrit au budget des recettes, sous l'art.5 chap.1er, pour allocation de secours aux familles nécessiteuses des réservistes et soutiens de famille; qu'en effet, aux termes de la loi du 21 déc. 1882, qui en autorise l'imposition, ce demi-centime ne peut être voté qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires portés à leur maximum légal, et que cette insuffisance ne se serait pas produite si une partie des ressources n'avait été appliquée à des dépenses contraires à la loi. — Considérant que ces conclusions, qui tendent à faire déclarer l'illégalité d'une recette, sont de nature à être soumises au Conseil d'Etat par la voie contentieuse; — Considérant que le budget de la ville de Paris comprend, sous l'art. 11 chap. 4, un crédit pour remboursement des avances faites par les conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat ; qu'il résulte des différents rapports présentés annuellement par la Cour des Comptes au Président de la République que ce crédit n'a pas été employé à rembourser des avances réelles, sur pièces justificatives et régulières, mais qu'il représente une indemnité fixe et mensuelle de 500 fr. pour chacun des 80 conseillers municipaux de la ville de Paris, alors qu'aux termes des lois des 21 mars 1831, 5 mai 1855 et 14 avril 1871, ces fonctions sont essentiellement gratuites ; Considérant que le crédit est porté au budget pour la somme de 480.000 fr. ; que d'une part, il ne doit pas être tenu compte, dans le calcul de l'insuffisance, de ce crédit, qui a été créé en violation de la loi ; que, d'autre part, le produit du demi-centime dont il est demandé décharge n'étant que de 310.000 fr. le sieur Merlin est fondé à soutenir qu'en l'état, il n'y avait point insuffisance et que, par conséquent, le demi centime dont s'agit a été établi contrairement aux prescriptions de la loi du 21 déc. 1882 ; — Considérant que, dans ces conditions et sans qu'il soit besoin de faire état des subventions illégalement attribuées à des établissements d'enseignement primaire privé il y a lieu de faire droit sur ce point aux conclusions sur la requête. — Art. 1er. Il est accordé au sieur Merlin décharge d'un demi-centime additionnel à ses contributions mobilières et patentes. — Art. 2. L'arrêté du conseil de préfecture de la Seine est réformé en ce qu'il y a de contraire à la présente décision. — Art. 3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté ».

III

Les tribunaux judiciaires ont été enfin saisis de la question dans des circonstances curieuses qui méritent d'être rappelées. Des créanciers de conseilliers municipaux de la Ville de Paris avaient pratiqué des saisies-arrêts entre les mains du receveur municipal, sur les sommes dues aux dits conseillers à titre d'allocation. Au cours de la procédure en validation de la sait

Digitized by Google

sie-arrêt, le Préfet de la Seine agissant au nom de la Ville de Paris a opposé devant le tribunal de la Seine l'insaisissabilité des dites sommes, en invoquant une circulaire ministérielle du 11 décembre 1879 et le caractère de remboursement d'avances faites *volontairement* par les conseillers dans un intérêt public.

La Cour de Paris, par deux arrêts du même jour, en date du 2 juin 1897, (1re affaire : *Prunières contre consorts Bourgeois* ; 2e affaire, *Lefebvre Roncier contre Goudchaux*) a refusé, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, de donner aux allocations des conseillers, *quelle que puisse être la réalité des faits*, un caractère autre que celui qui résulte du budget et des comptes de la Ville de Paris.

« La Cour, Considérant que le versement mensuel de 500 fr. fait aux Conseillers municipaux est prélevé sur un chapitre du budget de la Ville de Paris ouvrant jusqu'à concurrence de 480.000 fr. un crédit de prévision pour remboursement d'avances ; — Que la délibération du Conseil municipal fixant le budget a été approuvée par les autorités administratives et les pouvoirs publics avec les affectations et les qualifications qui y sont contenues ; — Que la Cour des Comptes chargée du contrôle et de la vérification des dépenses a admis les états et les justifications qui lui ont été produites ; — Que, quelle que puisse être la réalité des faits, il ne saurait, à raison du principe de la séparation des pouvoirs, appartenir à l'autorité judiciaire de contester la qualification dont elle n'a point à apprécier la régularité ; — Qu'elle est donc sans droit et sans qualité pour attribuer le caractère de traitement à des paiements qui figurent dans la comptabilité publique sous le titre de remboursement d'avances ; — Qu'il y a lieu de rechercher seulement quel peut être l'effet de la saisie arrêt sur les avances dues ou déjà remboursées par le receveur municipal (1). »

Ceci posé, la Cour de Paris déclare que :

« Les sommes réputées dues aux conseillers municipaux à titre de remboursement d'avances ne peuvent être considérées juridiquement que comme constituant au profit desdits conseillers une créance contre la Ville de Paris ; — Que cette créance, comme tous les autres biens du débiteur, est aux termes de l'art. 2093 du C. civ. le gage commun de ses créanciers ; — Que la Ville de Paris lui attribue vainement un caractère d'insaisissabilité ; — Que la circulaire ministérielle du 11 décembre 1879 ne peut avoir pour effet de suppléer à une disposition législative et d'ajouter aux exceptions limitativement admises par l'art. 581 du C. de Procédure civ. qui vise les sommes ou choses déclarées insaisissables ; — Que les traitements de représentants ou fonctionnaires de l'Etat à divers titres, qui ont incontestablement un caractère à la fois rémunératoire et alimentaire, demeurent néanmoins saisissables dans les termes de l'art. 580 du C. de Procéd. civ ; — Que les remboursements d'avances, même supposées faites dans un intérêt public, peuvent d'autant moins bénéficier d'une immunité que n'ont point les traitements, qu'il résulte des conclusions même de la Ville de Paris que ces avances lui sont faites volontairement et que le saisi n'était point tenu de les faire ; — Qu'elles doivent être assimilées à des créances de droit commun (2). »

La Cour de Paris applique enfin les principes ainsi dégagés aux deux affaires qui lui sont soumises.

(1) Les considérants rapportés au texte sont communs aux deux affaires.
(2) Les considérants donnés au texte sont communs aux deux arrêts.

Digitized by Google

Dans la première affaire, les créanciers du conseiller avaient opéré une saisie-arrêt le 24 juin 1892. Le dernier règlement effectué par le Receveur Municipal entre les mains du dit conseiller remontait au 21 juin précédent, c'est-à-dire à deux jours en arrière ; la Cour décide que la saisie-arrêt est sans effet.

« Considérant qu'il reste à déterminer sur quelles sommes la saisie arrêt du 24 juin 1892 a pu porter utilement ; — Considérant qu'il résulte des documents et pièces de comptabilité que Prunières, conseiller municipal, avait touché du receveur municipal, le 21 juin 1892, la somme de 500 fr. à titre de remboursement d'avances ; — Qu'il n'est ni établi ni allégué qu'à la date du 24 juin, c'est-à-dire deux jours après l'apurement de son compte, il avait acquis contre la ville de Paris une nouvelle créance pour quelque cause que ce soit ; — Que les états de remboursements d'avances postérieurs à la saisie partent du 1er juillet 1892 et ne mentionnent aucune avance se référant à la période du 21 juin au 24 juin 1892 ; — Que la saisie-arrêt faite par les consorts Bourgeois ne peut produire effet. — Par ces motifs : — Infirme le jugement du 25 octobre 1895. — Décharge en conséquence le Préfet de la Seine ès-noms de toutes les condamnations et dispositions qui lui font grief. — Déclare les consorts Bourgeois mal fondés dans leur demande, les en déboute. Les condamne aux dépens de l'instance et d'appel. »

Dans la deuxième affaire les circonstances de fait étant tout autres, l'application des principes conduit la Cour de Paris à une solution différente.

« Considérant qu'il reste à déterminer sur quelles sommes la saisie-arrêt du 11 septembre a pu porter utilement ; — Qu'il est objecté que la créance ne prenant naissance qu'à raison des avances et postérieurement à celles-ci, la saisie a été faite nécessairement *super non domino* ; — Que les dates des états de remboursement et les pièces de comptabilité produites ne permettent point de s'arrêter à cette objection ; — Qu'il en résulte en effet que le 31 octobre 1889 Lefebvre-Roncier, conseiller municipal, a touché du receveur municipal la somme de 1.000 francs, libellée remboursement d'avances du 3 septembre au 31 octobre, c'est-à-dire pour avances faites au moins partiellement avant la saisie-arrêt du 11 septembre ; — Que Lefebvre-Roncier et la Ville de Paris n'ayant sur cette somme fait ou tenté de faire aucune ventilation ou décompte justificatif, la totalité du paiement fait le 31 octobre doit être considérée comme effectuée indûment par le tiers saisi ; — Qu'il échet par suite de valider l'opposition jusqu'à concurrence de la dite somme ; — Mais que la saisie-arrêt n'ayant point été renouvelée sur les créances que Lefebvre-Roncier pouvait avoir acquises particulièrement à raison de nouvelles avances, il n'y a lieu de maintenir la disposition du jugement qui porte condamnation à une somme supérieure ; — Par ces motifs : — Infirme le jugement du 25 oct. 1895 en ce qu'il a condamné la Ville de Paris à payer à Goudchaux la somme de 2.101 fr. 45 ; — Confirme le dit jugement en ce qu'il a sursis à statuer en ce qui concerne la demande formée sur la saisie-arrêt du 7 sept. 1889 ; — Et statuant à nouveau en ce qui concerne l'instance fondée sur la saisie-arrêt du 11 sept. 1889 ; — Réduit à 1.000 fr. la somme à laquelle la Ville de Paris demeure condamnée, avec les intérêts du jour de la demande ; — Ordonne la restitution de l'amende ; — Dit que les dépens de 1re instance et d'appel, y compris ceux faits contre Lefebvre Roncier, seront supportés en totalité par la Ville de Paris. »

V

L'attitude du Ministère de l'Intérieur a beaucoup varié.

1° *En ce qui concerne les conseillers généraux, les maires, les conseillers munici-*

Digitized by Google

paux des départements et communes autres que le département de la Seine et la Ville de Paris, le Gouvernement n'a pas cessé de s'associer à la Cour des Comptes et au Conseil d'Etat.

« L'administration centrale, déclare en 1901 le ministre de l'intérieur (dans sa réponse aux observations de la Cour des Comptes sur la gestion et l'exercice 1899), ne peut que remercier la Cour du concours qu'elle veut bien lui prêter et lui donner l'assurance qu'à son tour, elle s'efforce de maintenir aussi exactement que possible, la distinction établie par la loi entre la rémunération des fonctions municipales, qui est interdite, et le remboursement pour les dépenses nécessitées par l'exercice de ces mêmes fonctions ».

Les nombreux décrets d'annulation des délibérations des Conseils généraux cités plus haut prouvent que le Gouvernement tient sa promesse.

2° *En ce qui touche les allocations des membres du Conseil général de la Seine et du Conseil municipal de la Ville de Paris*, le Ministère de l'Intérieur a d'abord affirmé, avec la Cour des Comptes, leur illégalité. Mais à partir de 1895, il a soutenu que la pratique suivie à Paris était légale. Dans son rapport public sur les comptes de 1897, la Cour des Comptes rappelle ces variations.

« En répondant au Rapport sur les comptes de 1887, dans lequel la Cour avait accentué particulièrement ses observations, le Ministre de l'intérieur avait reconnu (p. 598) que les faits relevés étaient « à la vérité peu conformes à la législation du droit commun qui a été successivement appliquée à Paris », et il annonçait que le Gouvernement se proposait de présenter un projet de loi contenant des dispositions explicites sur la question. — Les réponses aux Rapports sur 1891 et sur 1893 ont été peu différentes. La première (Rapport sur 1891, p. 535), après avoir rappelé qu'il avait été présenté à la Chambre des députés un projet et une proposition de loi dont « les circonstances n'ont pas permis « au Parlement d'aborder l'examen », ajoutait : « Dans ces conditions et, comme d'ail- « leurs il ne paraît pas possible de revenir sur une situation consacrée par le temps, « l'Administration centrale n'a pu donner complète satisfaction au vœu de la Cour. Mais, « pour répondre à ce vœu, elle a prescrit de produire à l'appui du payement, non plus « seulement une quittance des intéressés, mais, en outre, un état dûment certifié des « dépenses remboursées. » — Enfin, dans sa réponse au Rapport sur 1893 (p. 596), le Ministre de l'intérieur, revenant sur ce que les observations du Rapport sur 1887 l'avaient amené à reconnaître, affirme que « la somme destinée au payement des frais de voitures « et de correspondance ne constitue pas une allocation attribuée à titre d'abonnement aux « membres du conseil municipal. Elle ne représente que le remboursement des dépen- « ses effectives, et elle n'est acquittée que sur la justification régulière desdites dépenses. »

Cette dernière thèse a été longuement développée par le Ministère de l'Intérieur en 1900 dans ses réponses aux observations de la Cour des Comptes sur les comptes de 1898, et en 1902 dans ses réponses aux observations de l'année 1900.

La réponse de 1900 est relative aux allocations des conseillers généraux de la Seine.

« Comme la Cour l'a reconnu, une partie des dépenses de l'espèce est justifiée par la production de mémoires dûment établis. Le complément de ces dépenses correspond à des frais si divers, si variés, qu'il est difficile d'en donner à chaque instant les multiples détails. Il a paru plus rationnel d'assimiler ces dépenses à celles qui font l'objet d'alloca-

Digitized by Google

tions forfaitaires, et c'est précisément en vue de limiter dans l'espèce le montant de ces allocations complémentaires que la justification en est présentée à la Cour sous la forme qui a frappé son attention. Il n'y a d'ailleurs aucune assimilation à établir entre ces dépenses qui constituent le remboursement d'avances faites par les conseillers généraux et les jetons de présence qui sont la représentation des services rendus soit au sein des commissions soit au sein de réunions privées. »

Dans sa réponse de 1902, le Ministère de l'Intérieur s'attache de même à justifier les allocations des conseillers municipaux de Paris contre les critiques répétées de la Cour des Comptes.

« Dans l'observation ci-contre, la Cour des comptes revient sur les justifications, à son sens insuffisantes, produites par les membres du conseil municipal de Paris à l'appui du remboursement des frais que leur occasionne l'exécution de leur mandat. Ce remboursement, dit-elle, est effectué sur la seule quittance des conseillers, énonçant deux sommes en bloc et sans aucun détail, l'une pour frais de *déplacement, voitures*, l'autre pour *frais de correspondance, timbres, dépêches*, sommes toujours rondes et correspondant invariablement au chiffre annuel de 6.000 francs. Il lui paraît difficile de considérer ces quittances comme des mémoires mentionnant les dépenses à rembourser. — A ce sujet, la Cour cite un passage de la circulaire ministérielle du 15 juin 1836 qui rappelle le principe, déjà établi à cette époque, de la gratuité des fonctions municipales et qui viendrait à l'appui de ses observations. — Le principe de la gratuité des fonctions municipales n'est contesté par personne. Seulement il ne fait pas obstacle à ce que les membres des municipalités obtiennent le remboursement des dépenses qu'ils sont appelés à faire dans l'intérêt de leur commune. C'est ce que reconnaissait déjà la circulaire de 1836 précitée dans laquelle, à la suite du passage qui a été reproduit par la Cour, le ministre de l'intérieur s'exprime ainsi : « J'ai reconnu que si les villes ne devaient aucune indemnité à leurs maires, soit comme « traitement personnel, soit comme frais de représentation, elles ne pouvaient être dispen- « sées de rembourser les menues dépenses évidemment faites pour leur compte, pourvu « qu'il en soit justifié, sinon par les quittances des parties prenantes, ce qui est le plus « souvent impossible, du moins par des états fournis par les maires pour *leur seule garantie* « et qui seraient produits à l'appui des comptes de receveur. Cette disposition s'appli- « que notamment au remboursement des avances que peuvent faire les maires pour les « voyages que nécessite, dans certaines localités, l'exploitation des biens communaux et « particulièrement des bois... » — Il résulte de là qu'on n'a jamais entendu imposer aux membres des municipalités l'obligation de produire des justifications rigoureuses de leurs dépenses et qu'on s'est toujours contenté d'un état de dépenses établi par eux sous leur seule attestation. — Il est vrai que la Cour estime que ces états de dépenses, certifiés par les membres du conseil municipal de Paris sur les quittances mêmes, ne sont pas assez détaillés. Il y a lieu de faire remarquer à ce sujet que les conseillers municipaux à Paris sont astreints, par leurs fonctions, à une foule de déplacements et de menues dépenses dont il leur serait difficile de tenir la comptabilité en détail. Au surplus, ce détail, s'il était donné, serait absolument impossible à contrôler, et il n'offrirait dès lors aucune garantie particulière en dehors de celle qui résulte de la certification des dépenses donnée sur les mandats par les parties prenantes. — La Cour signale encore le fait que les dépenses annuelles remboursées à chaque conseiller s'élèvent toujonrs au chiffre uniforme de 6.000 francs, ce qui paraît donner aux remboursements effectués le caractère d'une véritable indemnité. Ce fait a été la conséquence de ce que l'Administration s'est trouvée dans la nécessité de fixer un maximum de dépense qui ne pourrait être dépassé par aucun membre de l'assemblée municipale. Ce maximum, destiné à empêcher les dépenses de s'élever à des chiffres tout à fait exagérés, a été dans la pratique considéré comme une somme fixe que chaque conseiller s'est cru autorisé à dépenser. — *Quoi qu'il en soit, il ne paraît plus possible aujourd'hui de revenir sur des errements acceptés depuis*

Digitized by Google

18 ou 20 ans par les administrations successives et qui existent non seulement à Paris, mais aussi dans plusieurs autres grandes villes. »

VI

La Cour des Comptes n'a pas admis les réponses du Ministère de l'Intérieur, en ce qui concerne soit les conseillers généraux de la Seine, soit les conseillers municipaux de la Ville de Paris. Elle a réfuté avec une grande vigueur la thèse de l'Administration.

1° Voici ce qu'elle répond au Ministère, relativement aux conseillers généraux de la Seine. Rapport sur les comptes de 1898 (paru en 1900).

Non seulement, la critique de la Cour reste entière, mais encore

« la réponse du Ministre de l'intérieur, dans les éclaircissements fournis à la suite du Rapport, semblerait l'avoir fortifiée. « A raison, dit le Ministre, de l'importance et de la diversité des affaires que comporte l'administration du département de la Seine, les conseillers généraux de ce département sont tenus à des frais de déplacement et autres menus frais dont il paraît difficile de ne pas leur tenir compte, surtout quand il est justifié dans la forme réglementaire des avances ainsi faites par des conseillers. » — Si, comme ces dernières expressions autoriseraient à le croire, le Ministre a supposé que les sommes payées chaque mois aux conseillers généraux de la Seine représentent de véritables avances justifiées au moyen de la production des pièces que les réglements exigent à l'appui des remboursements, sa théorie ne serait nullement en désaccord avec le sentiment de la Cour. Cela est si vrai que les sommes payées individuellement aux conseillers généraux à titre de remboursement des frais de toute nature que leur occasionnent des missions déterminées et dont ils justifient par des mémoires réguliers ont toujours été allouées en dépense sans soulever la moindre objection ; ces sommes se sont élevées à 18.000 francs en 1896 et à 22.000 francs l'année suivante. — Mais les dépenses que critique ici la Cour sont déponrvues de toute justification sérieuse parce qu'elles représentent de véritables indemnités fixes et non de simples remboursements. La Cou signale de nouveau, comme elle l'a déjà fait dans ses précédents rapports en ce qu concerne l'indemnité des conseillers municipaux de Paris, l'illégalité de semblable dépenses. A l'appui de ses observations, elle rappelle que, dans la séance du 25 ma dernier, le Sénat a prononcé le rejet de la prise en considération d'une propositio qui tendait à allouer, sous forme de jetons de présence, une indemnité aux conseiller généraux et aux conseillers d'arrondissement. »

2° En ce qui concerne les *Conseillers municipaux de la Ville de Paris*, la Cou des Comptes se montre aussi énergique. Rapport sur les comptes de 190 paru en 1902).

« Il est vrai que le ministre de l'intérieur, dans sa réponse au rapport public sur 18 (p. 493), considère l'indemnité annuelle de 6.000 francs comme un remboursement d'ava ces suffisamment justifié d'après lui, « au moyen d'un mémoire certifié par les conse lers municipaux et mentionnant les dépenses dont ils réclament le remboursement Ce mode de justification, ajoute le Ministre, « est prescrit par la circulaire ministérie « du 15 juin 1836 pour les dépenses faites par les maires dans l'intérêt de leur commu « L'Administration centrale paraîtrait mal venue à formuler de nouvelles exigences « à refuser aux municipalités actuelles la confiance qu'on accordait à celles des p cédents régimes ». — La Cour fait observer que, pour toucher leur indemnité annu

Digitized by Google

de 6.000 francs, les conseillers de la ville de Paris ne fournissent aucun mémoire mentionnant les dépenses dont ils réclament le remboursement. Les pièces comptables produites au soutien des mandats consistent uniquement en quittances énonçant deux sommes en bloc et sans aucun détail : l'une pour « frais de déplacements, voitures », l'autre pour « frais de correspondance, timbres, dépêches », sommes toujours rondes et correspondant invariablement au chiffre annuel de 6.000 francs. Il est vraiment difficile de considérer ces quittances comme des mémoires mentionnant les dépenses à rembourser. Des mémoires sont, il est vrai, produits par les conseillers municipaux, mais seulement pour obtenir le remboursement de dépenses réellement effectuées dans l'accomplissement de leur mandat, dépenses dont ils touchent le montant en dehors de l'indemnité fixe de 6.000 francs et en sus de cette indemnité. — La matérialité des faits étant ainsi rétablie, nous croyons ne pouvoir mieux faire que de citer le passage suivant de la circulaire ministérielle du 15 juin 1836 qu'invoque aujourd'hui le Ministre de l'Intérieur, pour soutenir la légalité des allocations critiquées par la Cour et par le Conseil d'Etat : — « Enfin, j'appellerai particulièrement votre attention, Monsieur le Préfet, sur une « nature d'allocation qui a été proposée par les conseillers municipaux de deux ou trois « villes et que je n'ai pas cru devoir soumettre à l'approbation royale. Je veux parler des « crédits plus ou moins considérables mis à la disposition personnelle des maires, « sous différents titres, et dont ces fonctionnaires seraient dispensés de rendre compte. « Il s'agit en général de fonds pour remboursement d'avances faites pour le compte de « la commune, telles que frais de voyages entrepris à l'occasion de la gestion des biens, etc. « Quoique, la plupart du temps, j'aie été à même de reconnaître l'utilité de pareilles « allocations, je ne me suis pas cru le droit de les admettre. Plus d'une fois, la Cour des « comptes les a signalées comme des infractions au principe posé dans l'article 1er de « la loi du 21 mars 1831, qui déclare les fonctions municipales essentiellement gratuites. « L'application de ce principe aux cas dont il s'agit peut paraître rigoureuse ; mais on « ne saurait cependant se dissimuler que cette rigueur s'explique et se justifie par l'es- « prit même de la loi, qui a regardé comme indispensable à la dignité et à la considé- « ration des fonctions municipales, de ne jamais permettre que les citoyens qui y parti- « cipent parussent devenir, à quelque titre que ce soit, les salariés de la commune. Ce « motif m'a paru trop élevé, trop conforme à la tendance générale de la loi, pour que « j'aie tenté de le combattre. » — Ce langage, tout empreint du respect de la loi, vient à l'appui des observations de la Cour. »

VII

Pour notre part, nous estimons que la protestation de la Cour des Comptes doit être vigoureusement appuyée. L'attitude prise par le Ministre de l'Intérieur dans ses dernières réponses ne tend en effet à rien moins qu'à écarter, pour les grandes villes et les départements les plus considérables, le principe de la gratuité des fonctions électives, principe consacré expressément par la loi et auquel le Parlement a constamment refusé de porter atteinte.

Depuis 1884, en effet, le Parlement a été saisi à diverses reprises de projets de proposition de loi tendant à inscrire dans notre droit positif la règle de l'indemnité aux membres des assemblées électives.

Citons parmi les documents les plus récents : 1° le projet de loi présenté le 15 mars 1887 par le cabinet Goblet, sur les attributions du Conseil muni-

Digitized by Google

cipal de Paris (1) ; 2° la proposition de loi présentée par M. le député Basly le 17 février 1888 (2) ; 3° la proposition déposée le 12 décembre 1889 par MM. les députés Després et Pichon (3) ; 4° la proposition présentée le 23 mai 1893 par M. le député Charles Rousse (4) ; 5° la proposition de M. le député Després (18 octobre 1892) (5) ; 6° la proposition présentée le 26 octobre 1892 par M. le député Proust (6) ; 7° la proposition de loi de M. le député Vaillant (2 décembre 1902) (7).

Le Parlement n'a pas accueilli avec faveur ces propositions (8). Le plus souvent, celles-ci n'ont pas dépassé l'examen en commission.

Le 6 février 1890, M. le député Fernand Rabier, dans son rapport sur la proposition Després (9), déclarait que « la majorité de la Commission *faisait « les réserves les plus expresses* » sur le fond de la proposition.

Le 5 novembre 1892, M. le député Royer, dans son rapport sommaire sur les propositions Després et Proust, constatait que la Commission d'initiative s'était partagée en deux fractions numériquement égales et que, par suite,

(1) Chambre des députés, Documents, n° 1643, Art. 7 : « ... Une indemnité annuelle sera allouée aux conseillers municipaux de Paris et le maximum de cette indemnité sera fixé à 4.000 francs. »

(2) Chambre des députés, Documents, n° 2415. Article unique : « Il est inscrit d'office par le préfet du département, au budget municipal de toute commune comptant plus de 30.000 habitants une somme de 2.000 fr. pour chaque conseiller municipal, à titre d'indemnité annuelle. »

(3) Chambre des députés, Documents, n° 169. Article unique : « Dans la commune de Paris, dont le budget des recettes et des dépenses annuelles dépasse 258 millions de francs, le Conseil municipal pourra allouer à ses membres, à titre de remboursement de frais que nécessite l'exercice de leur mandat, une indemnité qui n'excèdera pas 4.000 fr par an. »

(4) Chambre des députés, Documents, n° 2110. Article unique : « Les conseillers municipaux des chefs-lieux de département et d'arrondissement qui comptent 10.000 habitants et au-dessus pourront recevoir une indemnité. »

(5) Chambre des députés, Documents, n° 2347. Art. 1er : « Les communes sont autorisées à voter une indemnité au maire de la commune, s'élevant à la somme : de 2.500 fr. pour les communes de 2.000 habitants et au-dessus ; de 5.000 fr. pour les communes de 25.000 à 100.000 habitants ; de 10.000 francs pour les communes de plus de 100.000 habitants. » — Art. 2. : « Les sommes votées qui ne seraient pas employées seront versées au bureau de bienfaisance. »

(6) Chambre des députés, n° 2352. Article unique : « Les Conseils municipaux ont faculté de voter une indemnité pour leurs membres et pour les municipalités. »

(7) Chambre des députés, Documents, n° 548. Art. 6 : « L'indemnité annuelle des conseillers municipaux de Paris est de 6.000 fr. L'indemnité annuelle des membres du Comité de mairie (de Paris) est de 9.000 fr. ». Art. 8. « L'indemnité annuelle des conseillers généraux de la Seine est de 3.000 fr. ».

(8) Le 7 mai 1888, M. Goblet rapportait le projet qu'il avait présenté en 1887 ; le nouveau texte contenait un article 26 ainsi conçu : « Le Conseil municipal pourra allouer à ses membres, à titre de remboursement de frais que nécessite l'exercice de leur mandat, une indemnité qui n'excèdera pas 4.000 fr. par an. » Le projet ne vint pas en discussion.

(9) Chambre des députés, Documents, n° 331.

Digitized by Google

la prise en considération n'avait pu obtenir la majorité réglementaire (1).

Jusqu'ici, nous voyons les commissions parlementaires seules s'occuper de la question. Le problème est venu devant le Sénat, en discussion publique, le 25 mai 1900, dans les circonstances suivantes (2).

M. le sénateur Chantagrel avait rédigé une proposition de loi tendant à allouer une indemnité aux conseillers généraux et d'arrondissement sous forme de jetons de présence. La proposition ayant été renvoyée à la commission d'initiative, celle-ci, par l'organe de son rapporteur, M. Savary, a conclu à ce que la proposition ne fût pas prise en considération. C'est vainement que M. le sénateur Chantagrel, reprenant tous les arguments développées dans les nombreuses propositions antérieures, a soutenu que sa « proposition ne présentait rien de contraire à l'ordre public et aux lois constitutionnelles ; que, bien au contraire, elle était complètement d'accord avec les principes de notre droit public, puisqu'elle tendait à rendre les conseils généraux et les conseils d'arrondissement accessibles au plus grand nombre des éligibles... ; que, dans un pays de suffrage universel comme le nôtre, le Parlement doit être ouvert à toutes les aptitudes sans distinction entre les riches et les pauvres..., et que ce qui est vrai pour le Parlement est vrai pour les assemblées départementales et d'arrondissement. »

Le rapporteur, M. Savary, dans sa réplique, s'est borné à citer l'opinion maintes fois affirmée par les législatures successives de s'en tenir au principe de la non rémunération des fonctions électives. « Il n'est nullement indispensable, ajoutait l'honorable sénateur, d'augmenter, continuellement et sans nécessité absolue, des dépenses toujours croissantes et vraiment effrayantes pour le malheureux contribuable... Lorsqu'on vient solliciter les fonctions de conseiller général ou d'arrondissement, on doit être disposé à supporter les légères dépenses qui vont avec elles.... Sous un régime démocratique en particulier, il est bon de ne pas habituer les citoyens à ne savoir faire aucun sacrifice à la chose publique et à ne rendre au pays aucun service sans demander aussitôt une indemnité. »

Il était très intéressant de voir l'accueil que ferait le Sénat à la proposition Chantagrel, puisque c'était la première fois, depuis 1884, que le principe nouveau venait à être discuté en assemblée plénière. Le Sénat, sans hésitation, a partagé l'avis de la commission d'initiative. Sans scrutin, il a refusé de prendre en considération la proposition Chantagrel.

Devant une volonté du Parlement si nettement manifestée, il y a lieu de s'étonner de la résistance opposée par le Ministère de l'Intérieur aux observa-

(1) Chambre des députés, Documents, n° 2391.
(2) Officiel, Sénat, Débats, séance du 25 mai 1900, p. 492 et s.

Digitized by Google

tions de la Cour des Comptes et du Conseil d'Etat. Le vote que vient d'émettre le Conseil général de la Seine fournit au Gouvernement une occasion de rappeler les élus de Paris et de la Seine au respect de la légalité. Jamais les finances locales n'ont eu plus besoin d'être défendues ; et jamais la tutelle administrative n'a eu une occasion meilleure de se manifester.

MAX BOUCARD,
Maître des requêtes au Conseil d'État.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE FRANÇAISE

1. Le déficit. — 2. La situation du Trésor. — 3. La ligue pour le refus de l'impôt. — 4. La campagne contre les Caisses d'épargne. — 5. La conversion du 3 1/2 p. 0/0.

I

L'exercice 1902 se soldera comme l'exercice 1901 par un déficit considérable. Le déficit de l'exercice 1901 a été arrêté à la somme de 125.657.976 fr. 26. Celui de 1902 est évalué dès maintenant à 130 millions au minimum par l'administration des finances. L'une des causes des mécomptes procurés par le budget de l'exercice 1902 est, à coup sûr, la légèreté, ou, si l'on préfère, l'optimisme avec lequel les pouvoirs publics ont procédé à son établissement et, en particulier, la majoration excessive des prévisions de recettes dont ils se sont rendus coupables.

Dans le dessein d'obtenir l'équilibre budgétaire au moins sur le papier afin de rassurer le pays à la veille des élections, le Gouvernement et les Chambres n'ont pas hésité à écarter l'application de la règle dite de la pénultième année. L'abandon de cette règle d'expérience, d'après laquelle il convient de n'inscrire en principe comme évaluation de recettes que les résultats du dernier exercice connu, a eu la conséquence déplorable à laquelle il fallait s'attendre. C'est là l'une des causes d'un mécompte de plus de 100 millions de francs que l'on constate dans le rendement des impôts. *Pour les 12 mois de l'année 1902*, la comparaison des évaluations budgétaires avec les recouvrements effectués laissait, en effet, apparaître dores et déjà les moins values suivantes :

1° Pour l'enregistrement	12.026.500	117.778.000
2° Pour les douanes (sucres et sels non compris)	52.743.000	
3° Pour les contributions indirectes (sucres et sels non compris)	49.929.500	
4° Pour les sucres	3.079.000	

Digitized by Google

L'application de la règle de la pénultième année eût évité dans une large mesure ce résultat. Rien n'est plus démonstratif à cet égard que le rapprochement des recouvrements de l'année 1900 (pénultième année) et des évaluations adoptées en 1902, en ce qui concerne les droits de douanes sur les importations de céréales. Lors du vote du budget de 1902, escomptant un déficit probable dans la récolte du blé, il ne parut pas excessif de prévoir une importation de blé de 3 millions de quintaux, et une recette de 21 millions de francs. Pour plus de sûreté, on se contenta de majorer les recettes de 1900 d'une somme totale de 13 millions applicable aux blés, orges et avoines. Les faits ont donné tort à cette manière de procéder et confirmé la sagesse de la règle de la pénultième année. A la fin du mois de novembre 1902, le déficit constaté sur les droits à l'importation des céréales atteignait déjà 12 millions !

De même, il serait facile de montrer que les moins values sur les alcools sont dues à l'optimisme qui a présidé à l'évaluation des produits. Le rapporteur général du budget de 1903 à la Chambre des députés, M. Berteaux, en a fait courageusement l'aveu. C'est, dit-il, pour n'avoir point serré d'assez près les calculs qu'ont été rendues « inévitables, par rapport à des évaluations déjà trop optimistes par elles-mêmes, des moins values importantes. »

Ce qui est mieux qu'un aveu, la Commission du budget nommée par la Chambre des députés pour examiner le projet de budget de l'exercice 1903 s'est résolument attachée à la règle de la pénultième année et a déclaré renoncer aux évaluations optimistes et aux majorations.

Le Gouvernement prévoyait dans son projet des recettes pour	3.574.876.812 fr
et des dépenses pour	3.574.398.930 »
soit un excédent de recettes de.	477.882 »

La Commission du budget a réduit les évaluations des dépenses d'une somme totale nette de 33.801.100 fr. D'autre part, elle a fait subir aux évaluations de recettes une réduction totale nette de 34.231.800 fr.

Il faut espérer que le retour à la saine règle sera suivi d'un retour des excédents de recettes qui rendra au Trésor public un peu de l'élasticité qui lui manque.

II

La situation du Trésor est en effet très gênée, et plus embarrassée qu'on l'a prétendu.

Le solde débiteur du Trésor au 31 décembre 1902 s'élevait à 1.121 millions environ se décomposant ainsi :

1° Dette portant intérêts.	946.159.200
2° Dette sans intérêts.	174.370.200
Total général de la Dette flottante du Trésor public.	1.120.529.400

Digitized by Google

Au 31 décembre 1901 le total n'était que de 1.033.743.300 fr. (1).

Il est vrai que, parmi les comptes créanciers de la Dette flottante, il en est un certain nombre qui se renouvellent et se remplacent. Tels sont :

1° Le compte d'avances des Trésoriers payeurs généraux.	31 millions
2° Le compte des fonds déposés par les communes, la ville de Paris, les départements, les établissements publics . . .	567 —
3° Le compte courant de la Caisse des dépôts	198 —
4° Le compte courant des Caisses d'épargne et de la Caisse des retraites pour la vieillesse.	133 —
Total	929 millions

Si l'on retranche cette somme du total précité de 1.121 millions, il reste une somme de 192 millions qui représente l'insuffisance des ressources de la Dette flottante. Mais il faut ajouter à cette somme le découvert de l'exercice 1902. Il faut aussi tenir compte des insuffisances ordinaires de recouvrements des premiers mois de l'année.

Pour procurer au Trésor les sommes nécessaires, le Ministre des Finances reçoit des lois de finances l'autorisation d'émettre des bons du Trésor. La limite maxima fixée jusqu'en 1902 à 400 millions a été élevée par la loi du 9 juillet 1902 (art. 10 § 3) à 500 millions. Au 31 déc. 1902, il y avait pour 191.662.600 fr. de bons du Trésor en circulation (2). La limite maxima est donc loin d'être atteinte. Et cependant il est certain que les bons du Trésor seront insuffisants pour rendre au Trésor son élasticité.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de constater l'usage de plus en plus fréquent qui est fait de ce moyen de Trésorerie. Au 31 décembre 1901 les capitaux

(1) Voici la situation au 1er janvier depuis 1885 :

1885	1.189 millions
1886	1.294 —
1887	1.010 —
1888	955 —
1889	915 —
1890	999 —
1891	1.099 —
1892	978 —
1893	958 —
1894	1.147 —
1895	1.291 —
1896	1.144 —
1897	1.071 —
1898	992 —
1899	1.015 —
1900	1.055 —
1901	1.145 —
1902	1.043 —
1903	1.121 —

(2) Non compris 1.403.300 fr. de bons échus sans intérêts depuis l'échéance.

Digitized by Google

des bons du Trésor en circulation s'élevaient seulement à 97.550.000 fr. (1), au 31 décembre 1900 à 72.921.600 fr. (2).

Les variations du taux de l'intérêt attaché aux bons du Trésor pendant les derniers mois de l'année 1902 font apparaître une certaine difficulté dans le placement de ces bons. La décision du Ministre des finances du 8 juillet 1902 avait fixé le taux d'intérêt à 1 1/2 p. o/o pour les bons de 1 mois à moins de 6 mois et à 1 p. o/o pour les bons de 6 mois à 1 an. La décision du 8 août a fixé ce taux à 1 p. o/o pour les bons de 1 mois à moins de 6 mois ; à 1 1/2 p. o/o pour les bons de 6 mois à moins de 9 mois ; à 2 p. o/o pour les bons de 9 mois à 1 an. Le 12 novembre, le taux a été fixé à 1 p. o/o pour les bons de 1 mois à moins de 3 mois et à 2 3/4 p. o/o pour les bons de 3 mois à 1 an. Le 25 novembre le taux a été fixé à 1 p. o/o pour les bons de 1 mois à moins de 3 mois et à 2 p. o/o pour les bons de 3 mois à 1 an. (3).

Si le public n'est pas aussi empressé que par le passé, cela ne tient certes pas au régime de circulation de ces bons. A aucune époque, ce régime n'a été plus souple qu'aujourd'hui. On s'est attaché avec raison à faire rendre à ce moyen de Trésorerie tout ce qu'il peut donner. Deux mesures ont été prises dans ce but : 1° Depuis 1901, les bons du Trésor qui, sauf exceptions, ne pouvaient être délivrés pour des périodes inférieures à 3 mois et devaient toujours comporter une durée d'un nombre exact de mois, peuvent maintenant être émis pour une durée qui a été abaissée à un mois.

(1) Non compris 1.988.100 fr. de bons échus sans intérêts depuis l'échéance.

(2) Non compris 2.201.600 fr. de bons échus sans intérêts depuis l'échéance.

(3) Le tableau suivant emprunté au rapport de M. le député Thomson (Finances, n° 599, sess. extraord. de 1902) fait apparaître les taux d'intérêts servis aux différents comptes de la Dette flottante :

	TAUX 0/0
Trésoriers-payeurs généraux, leur compte d'avances envers le Trésor..	1 1/4
Fonds des communes et établissements publics (départements).....	1 1/2
Fonds de la ville de Paris..... Son compte n° 1	1 1/2
Fonds de la ville de Paris..... Son compte n° 2	1 »
Fonds de divers établissements de Paris.....	1 1/2
Ministère de l'Instruction publique, son compte de fondations..... anglaises.....	1 1/2
Ministère de l'Instruction publique, son compte de fondations..... écossaises.....	1 1/2
Ministère de l'Instruction publique, son compte de fondations..... irlandaises.....	1 1/2
Caisse des dépôts et consignations, son compte courant.....	1 1/2
— son compte de fonds non employés des Caisses d'épargne.....	2 »
— son compte de fonds non employés de la Caisse d'épargne postale...	2 »
— son compte de fonds non employés de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.....	3 1/2
Gouvernement beylical, son compte de fonds déposés.....	1 1/2
Service des pompes funèbres, son compte courant.....	1 1/2
Crédit foncier de France, son compte courant.....	1 1/2
Protectorat de l'Annam et du Tonkin, son compte de l'emprunt de 80 millions.....	1 1/2
Capitaux des bons du Trésor en circulation.....	Divers

Digitized by Google

2° L'échéance des bons du Trésor peut être fixée au choix du souscripteur à une date quelconque comprise entre 1 mois et 12 mois, ce qui permet au capitaliste de faire coïncider l'échéance des bons avec la date à laquelle les capitaux lui seront nécessaires.

Une large publicité a été faite auprès des capitalistes, des démarches ont été tentées par l'intermédiaire des agents du Trésor auprès des Compagnies d'assurances, des établissements industriels pour les décider à choisir ce mode de placement temporaire de leurs fonds.

Si, malgré ces avantages et ces sollicitations, les bons de Trésor ont pendant un moment rencontré des difficultés de placement, cela tient sans doute à la campagne entreprise contre le crédit de l'Etat français, campagne inspirée à certains hommes du parti conservateur par les résultats des élections législatives en avril et en mai 1902 et par l'application de la loi du 1er juillet 1901 aux congrégations religieuses. Cette campagne — qui a été flétrie par tous les hommes d'Etat soucieux de la prospérité de la France et qui a d'ailleurs heureusement échoué — s'est manifestée par d'autres manœuvres : la ligue pour le refus de l'impôt, les agissements en vue de provoquer les retraits de fonds des Caisses d'épargne.

III

La ligue pour le refus de l'impôt se flattait de gêner la marche des services publics, et par suite le Gouvernement, en privant le Trésor d'une partie des fonds qui lui sont nécessaires. Il ne pouvait évidemment s'agir que du refus des contributions directes.

Les mécontents auraient pu trouver dans la législation fiscale actuelle des armes assez sérieuses. L'art. 28 § 1 de la loi du 21 avril 1832 modifié par l'art. 12 de la loi du 6 décembre 1897 autorise, en effet, les contribuables dont les réclamations ne sont pas jugées dans le délai de 3 mois à différer le paiement des termes qui viennent à échoir, après l'expiration de ce délai, sur les contributions contestées. — Il en résulte que toute demande, *justifiée ou non au fond, régulière ou non en la forme*, sur laquelle il n'a pas été statué dans le délai fixé par la loi, peut servir de prétexte à son auteur ou au contribuable au nom duquel elle a été présentée, pour ajourner le versement non seulement de la somme qu'on prétend imposée à tort, mais de la totalité de la cote dans laquelle cette somme est comprise. On voit facilement combien une pareille faculté aurait pu devenir périlleuse pour les finances publiques, si les contribuables s'étaient concertés pour en faire usage dans un but exclusivement politique. Il aurait même pu arriver que les organisateurs d'une ligue eussent recueilli chez les contribuables leurs feuilles de contributions pour former en leur nom, et sans avoir reçu mandat, des réclamations vexatoires sans invoquer de motifs. En fait, par l'ignorance sans doute de ses promoteurs (journalistes, poëtes ou littérateurs, académiciens fourvoyés dans

Digitized by Google

les luttes politiques), la ligue pour le refus de l'impôt ne s'est pas servie des armes légales. Elle a préféré opposer aux agents du fisc un refus de paiement des douzièmes échus. Sur ce terrain, elle ne pouvait triompher. La législation fiscale donne au Trésor des moyens très énergiques — c'est un arsenal complet — pour vaincre la mauvaise volonté des contribuables. C'est ce que l'expérience a montré. La rentrée des contributions directes, grâce à quelques mesures de rigueur, s'est opérée dans des conditions très favorables pour le Trésor. Le tableau suivant en fournira la preuve en montrant, pour les trois dernières années, 1900, 1901, 1902, la situation du recouvrement des contributions à la fin des mois d'avril, juillet, septembre et décembre.

MOIS et années		MONTANT des rôles émis	DOUZIÈMES échus	RECOUVREMENTS	DIFFÉRENCE aux recouvrements par rapport aux douzièmes échus		FRAIS de poursuites	PROPORTION entre les frais de poursuites et les recouvrements
					En plus	En moins		
		francs	francs	francs	francs	francs	francs	
Avril	1900	889.919.900	222.473.300	188.921.200	»	33 552.100	314.900	1 51 p.0/00
	1901	876.152.600	219.038.100	174.162.400	»	44.875.700	323.600	1 71 0/00
	1902	902.718.600	225.679.600	170.228.300	»	55.451.300	342.700	1 77 0/00
Juillet	1900	926.443.100	463.221.500	548.315.100	85 093.600	»	541 300	0 97 0/00
	1901	943.988.100	471.994.000	550.459.400	78.465.400	»	542.500	0 95 0/00
	1902	959.380.200	479.690.100	557.756.700	78.066.600	»	596.500	1 03 0/00
Sept..	1900	931.337.800	620.891.500	698.932.400	78.040.900	»	828.100	1 14 0/00
	1901	955.276.900	636.851.300	718.375.900	81.524.600	»	846.900	1 14 0/00
	1902	965.966.700	643.977.800	730.159.200	86.181.400	»	918.600	1 23 0/00
Déc...	1900	937.471.900	859.349.200	910.326.000	50.976.800	»	1.628.800	1 74 0 00
	1901	958.968.300	879.054.200	921.867.600	42.813.400	»	1.607 700	1 69 0/00
	1902	972.989.900	891.907.400	936.546.000	44.638.600	»	1.704.500	2 10 0/00

On voit par ce tableau que les efforts de la ligue ont complètement échoué. Les recouvrements ont été, sauf pour le mois d'avril, — c'est-à-dire à une époque où la ligue n'était pas encore fondée, et où, d'ordinaire, les encaissements sont faibles, — supérieurs aux douzièmes échus. On remarquera aussi que les frais de poursuite se sont élevés. Incontestablement cette augmentation est due *en partie* à la résistance organisée par la ligue. Elle n'a fait que rendre plus dure la défaite des mécontents.

La ligue pour le refus de l'impôt a d'ailleurs eu un résultat durable. L'attention du Ministre des finances a été appelée sur les dangers qu'aurait pu faire courir au Trésor une campagne menée sur le terrain légal avec l'arme tirée des lois de 1832 et de 1897.

En conséquence, le Gouvernement a proposé aux Chambres et fait adopter par elles une modification de la législation existante. La loi du 11 décembre 1902 relative aux douzièmes provisoires contient un article 6 ainsi conçu :

« L'art. 28 § 1er de la loi du 21 avril 1832 est modifié ainsi qu'il suit : « Tout contribuable qui se croira imposé à tort ou surtaxé adressera sa demande en décharge ou en

Digitized by Google

réduction au préfet ou au sous-préfet dans les trois mois de la publicité du rôle, sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux. — Cette demande mentionnera à peine de non-recevabilité, la contribution à laquelle elle s'applique et, à défaut de la production de l'avertissement, le numéro de l'article du rôle sous lequel figure cette contribution ; elle contiendra, indépendamment de l'indication de son objet, l'exposé sommaire des moyens par lesquels son auteur prétend la justifier. — Il sera formé une demande distincte pour chaque commune. — Nul n'est admis à réclamer pour autrui s'il ne justifie d'un mandat régulier. Le mandat doit être, à peine de nullité, produit en même temps que la demande ; il doit, sous la même sanction, être écrit sur papier timbré et enregistré, à moins que la demande à laquelle il s'applique n'ait pour objet une cote inférieure à 30 francs. — Lorsqu'une réclamation n'aura pas été payée dans les 6 mois qui suivront sa présentation, le contribuable aura la faculté, dans la limite du dégrèvement sollicité par lui, de différer le paiement des termes qui viendront à échoir sur la contribution contestée, à la condition d'avoir préalablement, dans sa demande, manifesté cette intention, et fixé le montant ou les bases du dégrèvement auquel il prétend ». — Est abrogé l'article 12 de la loi du 6 décembre 1897 » (1).

Les principales modifications apportées à la législation antérieure par ce texte portent sur *les réclamations pour autrui* et sur la *faculté reconnue au contribuable de retarder dans certaines conditions le paiement de sa taxe.*

1° Désormais *pour réclamer pour autrui*, il faudra justifier d'un *mandat régulier écrit et soumis*, si la cote est de plus de 30 fr., *au timbre et à l'enregistrement*, mandat qui devra être produit *en même temps que la demande*. Cette exigence de la loi gênera considérablement les ligues pour le refus de l'impôt s'il s'en reforme jamais. Mais on peut aussi se demander si la mesure ne dépasse pas le but et si elle n'entravera pas l'exercice légitime du recours du contribuable de bonne foi. La nécessité d'un *mandat regulier* est légitime. L'enregistrement est superflu et vexatoire. Enfin il ne saurait être question d'empêcher un contribuable de constituer mandataire après coup. Il est fort probable que le Parlement atténuera sur tous ces points la rigueur excessive d'une disposition hâtivement rédigée et votée sans discussion sérieuse.

2° En ce qui concerne le retard de payer, la loi nouvelle augmente les privilèges du Trésor. D'une part, tandis que, d'après la loi de 1832, le contribuable pouvait différer le paiement des termes à échoir *si dans les 3 mois* sa réclamation n'était pas jugée, désormais cette faculté ne pourra être exercée que si, *dans les 6 mois*, la réclamation n'a pas été jugée. D'autre part, tandis que d'après la loi de 1832, le refus de paiement portait sur la *totalité* des termes qui venaient à échoir, désormais le contribuable ne peut plus user de l'exception dilatoire que *dans les limites du dégrèvement sollicité. Encore le contribuable* devra-t-il, *dès le dépôt de sa demande*, manifester cette intention *et fixer le montant ou les bases du dégrèvement auquel il prétend* (2).

(1) Pour le détail des travaux préparatoires, voir *infra*.

(2) Voici, pour faciliter les comparaisons, les diverses rédactions par lesquelles est passé le texte du § 1er de l'art. 28 de la loi de 1832 :

Rédaction primitive : « Tout contribuable, qui se croira surtaxé adressera au préfet ou au sous-préfet dans les trois premiers mois de l'émission des rôles, sa demande en décharge ou réduction. Il y joindra la quittance des termes échus de sa cotisation sans pouvoir, sous prétexte de réclamation, différer le paiement des termes qui viendraient à

Digitized by Google

Encore ici, il y a lieu de faire des réserves sur la valeur de la mesure. Exiger du contribuable qu'il fixe le montant ou les bases du dégrèvement auquel il prétend, c'est lui imposer un calcul qu'il est incapable de faire. Pratiquement, pour plus de sûreté, il demandera une *décharge totale*. Une retouche s'impose : on peut croire qu'elle ne se fera pas attendre.

IV

La campagne contre les Caisses d'épargne n'a pas eu un succès meilleur que la ligue pour le refus de l'impôt. Par des articles de presse, par des discours, par des insinuations, certains hommes du parti conservateur ont essayé de provoquer les retraits des Caisses d'épargne. On espérait, d'une part, mettre la Caisse des dépôts et consignations dans l'embarras par l'obligation de restituer des sommes considérables, d'autre part faire baisser le cours de la rente française en faisant jeter sur le marché financier les titres de rente qui constituent le gage des déposants. — Ce double objectif a été manqué grâce à l'organisation des Caisses d'épargne ordinaires (1).

échoir pendant les trois mois qui suivront la réclamation, dans lesquels elle devra être payée définitivement ».

Rédaction de l'art. 12 de la loi du 6 décembre 1897: « Tout contribuable qui se croira imposé à tort ou surtaxé adressera sa demande en décharge ou en réduction au préfet ou au sous-préfet, dans les trois mois de la publication du rôle, sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux. Il ne pourra, sous prétexte de réclamation, différer le paiement, soit des termes déjà échus lors de la présentation de la réclamation, soit des termes venant à échoir pendant les trois mois qui suivront cette présentation et dans lesquels la réclamation devra être jugée définitivement ».

(1) On sait qu'à côté des *Caisses d'épargne ordinaires* la loi du 9 avril 1881 a créé, à partir du 1er janvier 1882, la *Caisse d'épargne postale*, qui est la *Caisse nationale d'épargne*. Ses progrès ont été rapides. Au 1er janvier 1903 l'avoir des déposants s'élevait à la somme de 1.156.870.849 fr. contre 1.080.383.844 au 1er janvier 1902. Le tableau suivant montre le développement du service.

ANNÉES	PREMIERS VERSEMENTS et versements ultérieurs		ANNÉES	PREMIERS VERSEMENTS et versements ultérieurs	
	Nombre	Montant		Nombre	Montant
		fr. c.			fr. c.
1882	473.155	64.640.100 97	1892	2.499.329	388.088.103 31
1883	697.433	73.059 001 31	1893	2.353.219	338.091.770 43
1884	902.497	94.132.687 08	1894	2.658.162	394.693.726 72
1885	1.032.273	112.940.333 58	1895	2.796.882	403.142.901 07
1886	1.189.548	133.257.987 67	1896	2.803.412	355.274.278 73
1887	1.291.852	144.286.040 89	1897	2.944.685	366.699.152 66
1888	1.455.780	170.424.209 48	1898	3.025.198	361.959.469 98
1889	1.701.267	208.240.137 38	1899	3.216.262	384.049.136 34
1890	1.949.371	262.169.552 25	1900	3.414.366	426.193.266 08
1891	2.216.479	323.344.062 18	1901	3.540.399	448.168.284 63

Digitized by Google

Sans doute la campagne entreprise a eu pour effet de provoquer des abstentions de dépôt et des retraits très importants *aux Caisses d'épargne ordinaires*. Les versements pendant l'année 1902 ont été de fr. 720.825.245,53 contre 744.712.759,97 en 1901, soit une diminuition de 23.887.514,44 représentant 3,20 p. o/o. D'autre part, les remboursements se sont élevés en 1902 à 872.452.766,13 contre 733.111.011,63 en 1901, soit une augmentation de 139.341.754,50, représentant 19 p. o/o. (1) Malgré tout, aucune conséquence sérieuse n'en est résultée ni pour les Caisses d'épargne ordinaires (2),

(1) Le tableau suivant fera apparaître la comparaison des versements et des remboursements effectués de la période du 1er juillet au 31 octobre en 1901 et en 1902. (Rapport de M. le député Lauraine. Chambre, session extraord., 1902, n° 617).

MOIS	ANNÉE 1901				ANNÉE 1902			
	NOMBRES		MONTANT		NOMBRES		MONTANT	
	Versements	Remboursements	Versements	Remboursements	Versements	Remboursements	Versements	Remboursements
			francs	francs			francs	francs
Juillet....	297.314	148.518	37.681.445	32.113.736	289.081	157.086	37.379.465	33.526.884
Août.....	273.231	144.056	33.476.943	31.199.964	268.971	155.312	32.141.239	36.954.268
Septembre	246.570	132.593	30.282.585	31.384.968	246.624	149.761	30.025.851	38.114.222
Octobre...	269.318	152.624	33.803.928	37.092.738	253.991	177.158	32.274.540	49.679.659
Novembre	261.340	131.794	34.357.761	32.781.438	255.915	150.589	34.022.143	43.039.143
Décembre.	265.209	138.193	35.371.873	33.440.121	245.823	160.690	32.681.389	44.353.411
Totaux.	1.612.982	847.778	204.984.535	198.012.965	1.560.405	950.596	198.524.627	245.667.587

(2) La campagne n'a eu aucun effet sur les opérations de la *Caisse nationale d'épargne*. Les opérations pour 1902 (*chiffres provisoires*) ont été les suivants :

Versements.	465.000.000
Remboursements.	416.000.000
Excédent des versements.	49.000.000

Digitized by Google

ni pour la Caisse des dépôts et consignations, ni pour le Trésor public.

A l'épreuve, le système de garanties organisé par la loi du 20 juillet 1895 pour les *Caisses d'épargne ordinaires* s'est très bien comporté. Il a fait apparaître la résistance des combinaisons adoptées. Il n'est pas inutile d'insister sur la démonstration.

Les garanties assurées aux déposants des Caisses d'épargne *ordinaires* sont au nombre de trois :

1° La première garantie, c'est le portefeuille des Caisses d'épargne ordinaires à la Caisse des dépôts et consignations. La loi a minutieusement réglementé la composition de ce portefeuille et veillé à ce qu'il ne contienne que des valeurs de tout repos. D'après l'art. 1er de la loi de 1895,

« les Caisses d'épargne ordinaires sont tenues de verser à la Caisse des dépôts et consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants ; ces sommes sont employées par la Caisse des dépôts, sous la réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements : 1° en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2° en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce, en obligations foncières et communales du Crédit foncier.... Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 p. 0/0 du montant des dépôts au 1er janvier. Elles sont placées soit en compte courant au Trésor dans les mêmes conditions que les autres éléments de la Dette flottante portant intérêt, soit en dépôt à la Banque de France. La partie déposée en compte courant au Trésor ne peut dépasser 100 millions de francs ».

Voici quelle était au 31 décembre 1901 la composition du portefeuille des Caisses d'épargne ordinaires à la Caisse des dépôts et consignations :

23.705.667 fr.	de rente 3 0/0.	667.796.862 72
52.547.310 »	de rente 3 0/0 amortissable	1.450.680.991 89
2.177.471 »	de rente 3 1/2 0/0	65.033.138 48
259.752 50	de rente (emprunt 2 1/2 0/0 du Protectorat de l'Annam et du Tonkin garanti par l'Etat) . .	9.473.677 57
172.125 »	de rente emprunt hellénique 2 1/2 0/0 or 1898 (garanti par les puissances)	6.905.358 26
374.400	Obligations du Trésor à 500 francs, amortissables au moyen d'annuités terminables en 1923 (Loi du 27 décembre 1894).	187.200.000 »
1.364	Obligations du Trésor représentatives d'annuités terminables en 1923 (Loi du 26 juillet 1893). .	93.444.412 10
26	Obligations du Trésor (conversion de l'emprunt Morgan) (Loi du 31 mai 1875)	168.967.937 45
38	Obligations du Trésor représentatives d'annuités terminables en 1920 (Loi du 30 décembre 1900).	449.891.992 52
26.074	Obligations de chemin de fer 500 francs 3 0/0 .	8.659.178 56
35.300	Obligations de chemin de fer 500 francs 2 1/2 0/0.	15.640.950 »
105	Obligations de chemin de fer 1.250 francs . . .	111.076 19
37.997	Obligations du Crédit foncier de France . . .	18.865.510 50
1.500	Obligations du Trésor à court terme	15.000.000 »
10	Bons du Trésor de 500.000 francs.	5.000.000 »
4.000.000 fr.	de rentes 3 0/0 déposées à la Banque de France pour servir à la garantie d'avances éventuelles au cas où il serait nécessaire d'y recourir.	109.986.666 65
	Total du portefeuille. . .	3.272.655.755 80

Digitized by Google

Il faut faire ici une remarque importante. Ainsi que l'a fort bien montré M. Berteaux dans son rapport général sur le projet de budget de l'exercice 1903 (p. 81), « ce portefeuille, qui sert de premier gage aux épargnants, offre une sécurité exceptionnelle. En effet, il est, dans l'inventaire ci-dessus rapporté, tout entier calculé sur les cours d'achat. S'il devait être réalisé, il représenterait, aux cours actuels, une plus-value considérable. Il a, en effet, acquis avec le temps, et par suite de la hausse des cours, une valeur très-supérieure au montant des sommes dues. Cette plus-value constitue une sorte de réserve latente dont l'importance n'est certes pas négligeable, puisque, par exemple, pour se trouver inférieurs aux cours moyens d'achat, les cours de réalisation du 3 o/o devraient s'abaisser au-dessous de 86 fr. 25. N'y a-t-il pas, dans cette simple constatation, de quoi rassurer ceux qui seraient tentés de craindre que, si elle était obligée de réaliser des rentes, la Caisse des dépôts ne fût en perte sur ses cours d'achat? Le patrimoine des déposants trouve déjà, dans cette réserve latente, une garantie des plus importantes ». (1)

2° La deuxième garantie assurée aux déposants des Caisses d'épargne ordinaires est constituée par le *fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne.* Aux termes de l'art. 6 de la loi de 1895 :

« Il est constitué par la Caisse des dépôts et consignations un fonds de réserve et de garantie qui ne pourra pas dépasser 10 p. 0/0 du montant des dépôts. Seront affectés à cette réserve : 1° le fonds de réserve actuel ; — 2° la différence entre les intérêts servis chaque année aux Caisses d'épargne et le revenu des valeurs du portefeuille et du compte courant avec le Tresor sans que cette différence puisse être inférieure à 0,25 p. 0/0 du montant total des fonds des Caisses d'épargne ; — 3° les intérêts et les primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même ; — 4° les retenues d'intérêts imposées aux titulaires de plusieurs livrets conformément à l'art. 18 de la présente loi. — Peuvent seuls être imputés sur ce fonds : 1° les pertes qui viendraient à résulter soit de différences d'intérêts soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements ; 2° les sommes à prélever soit à titre d'avances, en cas d'insuffisance de la fortune personnelle

(1) La *Caisse nationale d'épargne* a à la Caisse des dépôts et consignations, un portefeuille composé d'une manière identique.

Au 31 octobre 1902 le portefeuille de la *Caisse nationale d'épargne* se compose comme suit :

	CAPITAL		RENTE	
	fr.	c.	fr.	c.
3 0/0 perpétuel	375.058.327	52	11.593.024	»
3 0/0 amortissable	288.452.080	47	9.838.170	»
3 1/2 0/0	259.979.533	37	8.766.096	»
Bons du Trésor	9.500.000	»	190.000	»
Obligations du Trésor à 3 0/0 (Loi du 30 mars 1902)	176.340.500	»	5.290.215	»
Obligations du Trésor de 10.000 francs chacune à 2.75 0/0	5.000.000	»	137.500	»
Emprunt du Protectorat de l'Annam et du Tonkin à 2 1/2 0/0	1.613.373	64	46.972	50
Totaux	1.115.953.815	»	35.861.977	50

Digitized by Google

d'une Caisse d'épargne, pour faire face aux pertes déjà constatées ou qui seraient ultérieurement reconnues dans sa gestion ; 3° les frais de contrôle spécial institué par l'art. 12 ».

Pour un montant de fonds d'épargne s'élevant, pour les Caisses d'épargne ordinaires, à 3.450 millions de francs environ (1), le fonds de réserve et de garantie contenait au 31 décembre 1901 une somme de 140.500.000 francs environ. Voici comment est constitué actuellement ce fonds :

Retenue de 0 fr. 25 0/0 sur le montant des revenus des fonds placés, appartenant aux Caisses d'épargne, soit . .	13.880.884 80
(Rapport de la Commission de surveillance de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations pour l'année 1901, page 11, déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 24 juin 1902).	
Intérêts ou primes de remboursement dudit fonds . .	3.737.551 39
Retenues d'intérêts imposées aux titulaires de plusieurs livrets, en vertu de la loi du 20 juillet 1875 (art. 18) . .	131.456 96
Total	17.749.873 15
Dépenses.	2.198.303 10
Différence en boni.	15.551.570 05
A ajouter au solde du 31 décembre 1900 de.	124.937.353 59
Total au 31 décembre 1901 de ce fonds. .	140.488.570 05

On n'est pas encore arrivé au maximum légal de 10 0/0 (qui serait actuellement de 335 millions de francs environ), mais dores et déjà la garantie est solide.

3° La loi de 1895 prévoit dans son article 9 une troisième et dernière garantie.

« Chaque Caisse d'épargne ordinaire doit créer un fonds de réserve et de garantie qui se compose : 1° de sa dotation existante et des dons et legs qui pourraient lui être attribués ; 2° de l'économie réalisée sur la retenue prescrite à l'article précédent (prélèvement de 0,25 p. 0/0 à 0.50 p. 0/0 sur le nombre des comptes des déposants pour frais de loyer et d'administration et établissement d'une réserve spéciale) ; 3° des intérêts et des primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même. *Toutes les pertes résultant de la gestion de la Caisse d'épargne* devront être imputées sur le fonds de réserve, qui constitue sa fortune personnelle » (2).

(1) Solde au 31 décembre 1901 fr. 3.349.036.725,40 ; solde au 31 décembre 1902 fr. 3.356.317.075,57.

(2) Bien entendu, la loi de 1895 détermine la nature des placements qui pourront être faits par les Caisses d'épargne. Art. 70 : « Les Caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle : 1° en valeur de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2° en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce ; 3° en obligations foncières et commerciales du Crédit foncier ; 4° en acquisition ou construction des immeubles nécessaires à l'installation de leurs services. — Elles pourront en outre employer la totalité du *revenu* de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en valeurs locales énumérées ci-dessous... »

Digitized by Google

La fortune personnelle des Caisses d'épargne ordinaires n'a cessé de s'accroître. Elle était de 105 millions 800.000 fr. en 1895, de 125 millions en 1898, de 138 millions au 31 décembre 1900 et de 144.405.245 fr. 49 au 31 décembre 1901 (1).

L'énumération de ces nombreuses garanties est de nature à rassurer les déposants sur le sort de leurs dépôts. A vrai dire, à aucun moment la Caisse des dépôts n'a pu avoir la moindre crainte sur l'issue de la campagne entreprise contre les Caisses d'épargne.

Le crédit de l'Etat n'en a pas été non plus affecté sérieusement. Sans doute la rente 3 p. 0/0 est descendue au-dessous de pair. Le plus haut cours coté en 1902 a été 101,50 ; le plus bas cours a été 98,50. Mais ce sont là des fluctuations assez faibles. Le crédit de l'Etat est resté solide malgré la campagne que nous venons de rappeler. La preuve en est dans le succès de l'opération de la conversion du 3 1/2 p. 0/0 réalisée par la loi du 9 juillet 1902.

V

La loi du 9 juillet 1902 (2) a autorisé le Ministre des finances « à rembourser les rentes 3 1/2 p. 0/0 inscrites au Grand Livre de la Dette publique, à raison de 100 fr. par 3 fr. 50 de rente, ou à les convertir en rentes 3 p. 0/0, du type actuellement existant, à raison de 3 fr. de rente pour 3 fr. 50 de rente. »

Les rentes à convertir sont celles dont la loi du 17 janvier 1894 avait déjà réduit le taux d'intérêt (conversion Burdeau) en suspendant, pour le Trésor, pendant un délai de 8 années, à compter du 16 février 1894, l'exercice du droit de remboursement. Le délai expirait le 16 février 1902 : la loi autorisant la nouvelle conversion est du 9 juillet 1902. L'Etat a donc agi prompte-

(1) Sur cette somme, 71.030.503 fr. 37 laissés en compte courant à la Caisse des dépôts et consignations ont produit plus de 2 millions de revenus.

(2) 1° Dépôt du projet de loi à la Chambre des députés le 8 juillet 1902 (*Officiel, Doc. parl.*, n. 231, p. 747 et s.); 2° Rapport de M. le député Hubbard (*Officiel, Doc. parl.*, n. 251, p. 753 ; et *Débats* séance du 8 juillet 1902. p. 2185 et s.) ; 3° Discussion à la Chambre des députés et adoption du projet, séance du 8 juillet 1902 (*Officiel, Débats*, p. 2185 et s.) ; 4° Transmission au Sénat, 9 juillet 1902 ; Rapport de M. le sénateur Dubost (*Officiel, Débats*, p. 984) ; 5° Adoption par le Sénat sans discussion, séance du 9 juillet 1902 (*Officiel, Débats*, p. 984) ; 6° Promulgation du 10 juillet 1902 (*J. O.* du 10 juillet, p. 4833) ; 7° Décret du 9 juillet 1902 (*Officiel* du 10 juillet, p. 4834) ; 8° Décret du 11 juillet 1902 portant inscription au budget du Ministère des finances d'un crédit de 3.850.000 fr. relatif aux frais nécessités par le remboursement ou la conversion des rentes 3 1/2 p. 0/0 (*Officiel* du 13 juillet, p. 4894) ; 9° Décret du 26 juillet 1902 relatif au remboursement des rentes 3 1/2 p. 0/0 non converties (*Officiel* du 30 juillet) ; 10° Décret du 9 octobre 1902 relatif à la clôture du livre de rente 3 1/2 p. 0/0, à l'échange des titres et à la division en séries du fonds 3 0/0 (*Officiel* du 16 octobre, p. 6763) ; 11° Arrêté ministériel du 11 octobre 1902 (*Officiel* du 16 octobre, p. 6763).

Digitized by Google

ment. Il n'a pas montré la fâcheuse timidité qu'on lui a si souvent et si justement reprochée et dont il avait fait preuve pendant le XIXe siècle (1).

La conversion de 1902 s'est-elle accomplie correctement ? Les conditions dans lesquelles elle s'est effectuée sont-elles celles que l'on s'accorde à reconnaître comme nécessaires pour la bonne gestion des finances publiques ? Quels en ont été les résultats ?

A. — Il est tout d'abord deux points qu'il faut mettre en lumière.

C'est en premier lieu l'accord unanime qui s'est manifesté pour reconnaître la légitimité des conversions. Cela est important à dire, car, en France, la question a été longtemps discutée. Aujourd'hui, on doit la considérer comme définitivement résolue. Au cours de la discussion de la loi de 1902, le Ministre actuel des finances M. Rouvier, un ancien ministre des finances qui fait autorité en matière financière M. Ribot, enfin M. le sénateur A. Dubost ont eu la juste préoccupation de mettre en relief le droit de l'Etat afin de réserver l'avenir(2).

La deuxième constatation préliminaire à faire, c'est que tout le monde a admis que l'Etat n'avait pas seulement le droit d'opérer la conversion, mais qu'il avait encore le *devoir* de la réaliser du moment que l'opération était possible(3).

(1) Cpr. Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2e édit., t. I, p. 396 et 397.

(2) Parlant des conversions futures, M. Ribot a déclaré : « J'estime qu'il faut le dire très haut, parce que c'est le droit absolu de l'Etat » (*Officiel*, Chambre, *Débats*, p. 2187, 3e col). Et M. Rouvier a confirmé : « Si, dans le Parlement, personne n'a contesté que la conversion ne fût un droit pour l'Etat, dans une certaine presse et non la moindre, on n'a pas craint de dire : la conversion, c'est la faillite ! Eh bien, non ! la conversion n'est pas la faillite, c'est pour l'Etat l'exercice d'un droit régulier, indiscutable (*Applaudissements*). Petits ou gros capitalistes, tous savent également que lorsque l'Etat emprunte, il se réserve la faculté de rembourser le jour où l'amélioration du crédit public le lui permet, et c'est là une des raisons qui justifient le projet que nous apportons » (*Officiel*, Chambre, *Débats*, p. 2188, 1re col. Cpr. aussi la déclaration de M. le sénateur Dubost dans son rapport).

(3) Ce devoir de l'Etat, le Ministre des finances l'a affirmé hautement dans son exposé des motifs. « Les raisons pour lesquelles cette opération s'impose au Gouvernement, qoique d'ordres différents, n'en sont pas moins toutes impérieuses. Il est tout d'abord incontestable que le taux de 3 1/2 p. 100 n'est plus en rapport avec le prix du loyer actuel de l'argent, en ce qui concerne tout au moins les valeurs offrant les garanties que présentent les rentes sur l'Etat français. Continuer à servir ce taux serait donc imposer aux contribuables des charges supérieures à celles qu'ils doivent supporter, et qu'à défaut de toute autre considération l'équité commande de diminuer. D'autre part, le Gouvernement a le devoir impérieux de rechercher toutes les économies qui peuvent contribuer à l'équilibre budgétaire, et celle que procurera la conversion que nous avons l'honneur de vous proposer n'est pas inférieure à 32 millions. ». — Dans le même sens, il faut citer la déclaration de M. le sénateur Dubost, rapporteur général de la Commission des finances : « L'Etat possède comme tout débiteur le droit de se libérer de sa dette. Il a même le *devoir* d'user de ce droit lorsque la situation de son crédit le lui permet, qu'il offre à ses créanciers le remboursement en lui remettant à son choix ou le capital de son titre ou un nouveau titre portant un intérêt moindre. Il suffit pour que l'opération soit légitime que l'Etat n'impose pas d'office à ses créanciers une réduction

Digitized by Google

Le principe de la légitimité de la conversion et de l'obligation de l'Etat de convertir étant ainsi mis de côté, il nous faut voir les conditions dans lesquelles elle s'est faite.

Pour qu'une conversion réussisse, il faut : 1° qu'elle soit acceptée par la quasi unanimité des porteurs des anciens titres ; 2° qu'elle procure à l'Etat le plus grand bénéfice possible.

Pour que les porteurs acceptent la conversion, il faut qu'ils y aient intérêt et qu'ils voient facilement leur intérêt.

a) Pour que les rentiers aient intérêt à accepter la conversion, il faut supposer, d'une part, que les titres à convertir dépassent le pair de plusieurs points et depuis un certain temps ; sans quoi, les porteurs placés dans l'alternative d'une conversion ou du remboursement au pair, se prononceront pour le remboursement. Il faut supposer, d'autre part, que le nouvel intérêt qu'offre l'Etat n'est pas trop bas. A ce point de vue, on s'accorde à reconnaître que le nouveau taux d'intérêt proposé doit être un peu supérieur à celui auquel l'Etat trouverait du crédit sur le marché. On conçoit à cet égard que l'État opère une *conversion différée*, c'est-à-dire qu'il scinde l'opération en deux parties : par exemple, il dit à ses rentiers 3 1/2 p. 0/0 que pendant un certain temps ils toucheront 3 1/4, puis à partir d'une autre époque seulement 3 p. 0/0. Enfin, il est bon qu'une clause expresse mette les porteurs du nouvel emprunt à l'abri d'une conversion pour une période déterminée (de 5 à 10 ans par exemple).

b) Il faut que le porteur de titres comprenne facilement ce qu'on lui offre. Les conditions de la conversion doivent donc être claires.

c) Enfin il n'est pas illégitime pour l'Etat d'établir, en vue de faire réussir la conversion, un certain nombre de conditions qui, sans léser le rentier, rendent l'opération plus facile : conversion *obligatoire*, interprétation du silence des porteurs *dans un bref délai* comme une acceptation de la conversion (1).

Ce n'est pas tout. *La conversion ne réussit que si elle rapporte à l'Etat un bénéfice aussi grand que possible.* — Elle ne doit pas compromettre l'avenir. Il ne faut pas que les avantages consentis *pour l'avenir* aux porteurs viennent contrebalancer les bénéfices résultant, *pour le présent*, de la diminution du taux de l'intérêt. En particulier, les *conversions en titres au-dessous du pair* doivent être condamnées.

d'intérêts et qu'en cas de refus il soit prêt à leur rembourser le capital. — L'exercice de ce droit ramène ainsi le crédit de l'Etat à son niveau normal d'une façon automatique et à intervalles plus ou moins éloignés, suivant les fluctuations mêmes du crédit général et la prudence des gouvernements. Laisser périmer ce droit constituerait, au profit d'une catégorie spéciale, un véritable privilège que démentirait la situation économique et qui, par son caractère arbitraire, pourrait même fausser les transactions sur les valeurs de tout ordre. — Aussi bien est-ce l'honneur du Gouvernement républicain que d'avoir porté toute sa vigilance sur ce point, et d'avoir ainsi déjà plusieurs fois allégé d'une façon opportune la dette de l'Etat. »

(1) Cpr. sur tous ces points, Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 390 et 391.

Digitized by Google

Ces notions générales rappelées, voyons les conditions dans lesquelles s'est opérée la conversion de 1902.

Considérons d'abord la situation du marché pour la rente 3 1/2 p. 0/0 à convertir. L'exposé des motifs rédigé par le ministre des Finances porte à cet égard :

« Après avoir atteint, pendant le mois de septembre 1894, le cours moyen maximum de 108 fr. 82 et s'être maintenue, pendant plusieurs années, à des prix peu éloignés de ce chiffre, puisque le cours moyen de juin 1898 est encore de 107 fr. 32, la rente 3 1/2 p. 100 n'a cessé depuis cette époque de se rapprocher progressivement du cours de 100 fr. ; en 1900, son cours moyen est de 102 fr. 28 ; il n'a plus été que de 101 fr. 96 en 1901. — On peut donc dire que, dans la pensée des rentiers et des capitalistes, la rente 3 1/2 p. 100 n'a cessé d'être considérée comme devant être obligatoirement convertie en 1902 et comme n'ayant dès lors aujourd'hui d'autre valeur que sa valeur nominale à laquelle s'ajoute une légère plus-value résultant des avantages qu'il est nécessaire de consentir aux porteurs. — Si l'intérêt des contribuables et celui du Trésor sont ainsi d'accord pour faire ressortir la nécessité d'une conversion, cette opération n'en sera pas moins bien accueillie par le monde des affaires. Il n'est pas contestable, en effet, que la perspective de la conversion du 3 1/2 p. 100 pèse, depuis un certain temps déjà, sur les cours de nos fonds d'État, et que le 3 p. 0/0 perpétuel, notamment, ne peut prendre, tant que le sort du 3 1/2 p. 100 n'aura pas été réglé, l'essor dont il est susceptible et qui s'était, du reste, manifesté alors que le 3 1/2 p. 100 avait encore devant lui quelques années d'existence. — Après la conversion, les transactions ne peuvent manquer de prendre un développement notable qui, en donnant à notre marché une vitalité nouvelle et en facilitant l'amélioration des cours des valeurs de premier ordre, compensera largement le sacrifice imposé aux porteurs de 3 1/2 p. 100. »

Les conditions du marché financier rendaient donc la conversion possible. Dès lors, la nécessité s'imposait d'y procéder sans retard. C'est ce qu'a compris le Ministre des finances qui a rédigé les propositions soumises aux Chambres.

Le Ministre, dans l'*Exposé des Motifs*, montre ses hésitations entre les divers systèmes de conversion qui lui furent proposés.

« Un de ceux qui rencontrent un certain nombre de partisans eût été la création d'un nouveau fonds 2 3/4 p. 100 ou 2 1/2 p. 100, pierre d'attente des conversions futures du 3 p. 100. — Il faut cependant reconnaître que les fonds 2 3/4 ou 2 1/2 p. 100 ne sont pas suffisamment acclimatés en France et que, même en donnant aux rentiers 3 fr. de rente en 2.75 ou 2 1/2 p. 100, le simple énoncé de ces taux, de quelque compensation que fût entourée la délivrance des titres, aurait été de nature à pousser les rentiers à solliciter le remboursement de leur capital. — D'autre part, en procédant ainsi et en délivrant, comme la nécessité s'en imposait, des rentes 2 3/4 ou 2 1/2 p. 100 à un cours très sensiblement inférieur au pair, on se priverait du bénéfice que pourront procurer ultérieurement des conversions successives faites au pair en rentes à 2 3/4 ou 2 1/2 p. 100. — Nous ne voulons pas ajouter aux difficultés de la tâche de nos successeurs en rendant pour ainsi dire impossibles les opérations de conversion auxquelles la situation financière leur permettrait de procéder dans l'avenir. »

« Une autre combinaison qui venait immédiatement à l'esprit parce qu'elle semblait la plus simple et la plus logique aurait consisté à convertir la rente 3 1/2 p. 100 en rente 3 1/4 p. 100 devenant automatiquement du 3 p. 100 après un certain nombre d'années. C'était en un mot la mise en vigueur en France du mode de conversion appliqué par M. Goschen aux consolidés anglais qui, en 1903, auront été, par deux échelons successifs,

Digitized by Google

ramenés de 3 p. 100 à 2 1/2 p. 100. — Sans contester la valeur théorique de cette solution, nous ferons remarquer qu'elle présenterait, dans la pratique, des inconvénients sérieux qui ne nous ont pas permis de l'adopter. — Tout d'abord, au point de vue budgétaire, elle n'aurait constitué, pendant la durée assignée au 3 1/4 p. 100, qu'une économie annuelle de 17 millions environ comparativement à la situation actuelle ; cette faible différence ne nous eût pas été d'un grand secours pour l'établissement de l'équilibre que nous avons à cœur d'obtenir. D'un autre côté, la création, pour une période forcément restreinte, de rentes d'un nouveau type, aurait été pour les rentiers une cause de dérangements et de trouble à des dates très rapprochées ; il en serait également résulté pour le Trésor, en raison de la grande quantité des titres sur lesquels porte l'opération, des frais matériels considérables auxquels seraient venues s'ajouter les responsabilites résultant des pertes et des erreurs inséparables d'un tel maniement de valeurs. — De plus, au point de vue du marché, on ne contestera pas que la création de rentes 3 1/4 p. 100 n'était pas désirable. Un fonds à existence très limitée aurait vu, en effet, ses cours se traîner aux environs du pair en pesant de tout son poids sur le marché du 3 p. 100. »

Ayant ainsi écarté toutes ces combinaisons, le Ministre a imaginé le système original suivant, dont il revendique hautement la paternité et qu'il a fait accepter par les Chambres. Il le justifie en ces termes dans l'*Exposé des Motifs*.

« Si ces diverses considérations nous ont fait repousser la conversion du 3 1/2 p. 100 en 3 1/4 p. 100, nous n'avons pas moins retenu de ce système ce qu'il pouvait présenter d'avantageux. Quelle était, en effet, la raison déterminante qui lui valait les préférences du public ? C'est qu'il maintenait aux rentiers, pendant un certain temps, un revenu se rapprochant sensiblement de l'ancien taux du 3 1/2 p. 100 et que la transition entre le 3 1/2 p. 100 et le 3 p. 100 était ainsi rendue moins sensible. Or, si l'on admet que la durée de la garantie accordée au 3 1/4 p. 100 aurait été de quatre ans (et elle ne pouvait guère être plus longue), l'avantage consenti aux porteurs de 3 1/2 p. 100 aurait été de 1 fr. (quatre fois 25 centimes). Cet avantage, nous reconnaissons qu'il est légitime de ne pas le refuser aux porteurs de 3 1/2 p. 100, et sans recourir à la création d'un fonds 3 1/4 p. 100, nous proposons de le leur concéder grâce à la combinaison suivante, qui est celle à laquelle, après mûre réflexion, nous avons cru devoir nous arrêter.

Les rentes 3 1/2 p. 100 actuelles seraient converties en rentes 3 p. 100 au pair, du type actuellement existant. — Les rentiers acceptant la conversion encaisseraient intégralement au taux de 3 1/2 p. 100 le trimestre de novembre 1902 ; de plus, en même temps que ce trimestre d'intérêts, ils recevraient en numéraire une bonification fixée à 1 fr. par chaque somme de 3 fr. 50 de rente 3 1/2 p. 100 présentée à la conversion, c'est-à-dire l'équivalent de la plus-value qu'ils auraient perçue en quatre ans, s'ils avaient reçu, en échange de leurs rentes 3 1/2 p. 100, des rentes 3 1/4 p. 100 devenant automatiquement des rentes 3 p. 100 à l'expiration de ce délai. — Dans un but de simplification et pour éviter la délivrance d'un coupon spécial représentant une fraction de trimestre, la portion d'intérêts au taux de 3 p. 100 courue du 16 novembre 1902 au 1er janvier 1903 serait payée par anticipation en même temps que la bonification de 1 fr. Les titres 3 p. 100 délivrés en échange des rentes 3 1/2 porteraient jouissance du 1er janvier 1903 ».

Comme dernier avantage offert aux rentiers 3 1/2 p. o/o pour les décider à accepter la conversion, le Ministre a proposé et fait décider que toute conversion serait impossible pendant 8 années. Mais ce qu'il faut bien remarquer, c'est que l'interdiction de conversion vise non seulement la rente 3 p. o/o à provenir de la conversion du 3 1/2 mais encore la rente 3 p. o/o tout entière. Pour justifier cette dernière combinaison, le Ministre a déclaré (*Exposé des Motifs*) :

Digitized by Google

« Ces divers avantages constituent certainement pour les porteurs de 3 1/2 une atténuation sensible de la réduction d'intérêt à laquelle ils auront consenti ; ils remarqueront d'ailleurs que leur capital est non seulement sauvegardé, mais qu'il est encore susceptible de s'améliorer. En unifiant à 3 p. 100 sa dette perpétuelle, le Trésor s'interdit en effet, par une clause spéciale, de procéder, avant l'expiration d'un délai de huit ans, au remboursement des rentes 3 p. 100, aussi bien de celles provenant de la conversion des rentes 3 1/2 p. 100 que de celles qui existent actuellement au grand livre. — Si l'on critiquait l'extension à cette catégorie de rentes de la garantie accordée aux nouvelles, nous répondrions que toutes les rentes 3 p. 100 anciennes et nouvelles ne devront plus constituer désormais qu'un fonds unique au point de vue du taux, des échéances ; il n'était pas possible de créer à une partie de ces rentes une situation moins favorable en ce qui concerne la garantie contre les conversions futures. Procéder autrement, c'est-à-dire avantager une partie des rentes au détriment de l'autre partie, n'aurait eu d'autre résultat que de placer immédiatement l'ancien 3 p. 100 qui représente notre plus grosse masse de rentes dans une situation d'infériorité, et de donner naissance à une spéculation particulière en permettant entre les deux types de rentes des arbitrages auxquels l'intérêt des rentiers et le souci du crédit public seraient certainement restés étrangers ; on aurait en outre, et c'est là une considération qui, bien que moins importante, n'en a pas moins sa valeur, rendu impossibles les réunions de titres et les diverses opérations d'ordre que l'unité de type aura pour conséquence de faciliter. »

Pour exercer sur les porteurs la pression légitime qui peut les amener à la conversion, le Ministre a fait décider deux choses :

1° N'accorder qu'un délai de 6 jours aux rentiers pour faire connaître s'ils réclament le remboursement de leur capital.

« En raison de la publicité qui sera donnée à la loi du grand nombre de caisses qui seront ouvertes au public, ce délai est largement suffisant, déclarait le Ministre, pour assurer la réception de toutes les demandes qui voudraient se produire ».

2° Les remboursements demandés *ne devront pas nécessairement* être effectués à une époque fixe.

« Les remboursements demandés *pourront être opérés par séries* et les rentes non converties continuent à porter intérêt à 3 1/2 p. 0/0 *jusqu'à la date fixée pour le remboursement* qui *pourra* avoir lieu *à compter du* 16 *août* 1902 ».

Comme derniers moyens pour assurer la réussite de la conversion, le Ministre a fait, comme d'ailleurs on l'a toujours fait en pareil cas :

1° Assurer aux nouvelles rentes les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat, l'insaisissabilité et l'affectation aux remplois et placements ordonnés par la loi.

2° Donner aux propriétaires de rentes qui n'ont pas la libre disposition de leurs biens ainsi qu'aux tuteurs, curateurs, etc., la possibilité d'user des droits réservés aux porteurs de rentes 3 1/2 p. 100 et d'agir au nom des incapables qu'ils représentent sans formalités et sans frais.

3° Dans le même ordre d'idées, dispenser de timbre et d'enregistrement les titres ou expéditions dont la production sera motivée par le remboursement ou la conversion des rentes 3 1/2 p. 100.

Quant au Trésor public, l'opération de la conversion, déclarait le Ministre, lui est très avantageuse (*Exposé des motifs*) :

Digitized by Google

« En ce qui concerne l'Etat, les rentes 3 1/2 p. 100, actuellement inscrites au grand livre, s'élevant à 237.388.270 fr., tandis que les rentes 3 p. 100 à inscrire ne représentent que 203.475.660 fr. l'opération projetée se traduira par une économie annuelle de 33.912.610 fr., d'où il faut déduire les intérêts des rentes à émettre en représentation de la bonification de 1 fr. pour 3 fr. 50 de rentes accordée aux porteurs de 3 1/2 ainsi que de la fraction de coupon à l'échéance du 1er janvier 1903. L'économie nette serait ainsi d'à peu près 31 millions. »

Enfin quant aux moyens de Trésorerie destinés à parer aux détails de l'opération : demandes de remboursements, paiement de la bonification de 1 fr. consentie aux rentiers qui accepteront la conversion, paiement de la fraction du coupon au 1er janvier 1903, on a recouru à l'*emprunt* sous la forme soit d'émission de rentes 3 p. 0/0, soit de négociation de bons ou d'obligations du Trésor, soit d'une avance de la Banque de France.

B. — Le projet du Ministre des finances n'a guère soulevé de critiques. Il a été voté presque sans modification par le Parlement et loué par la presse. On a été ébloui par l'économie à retirer de la conversion.

A vrai dire, il y a des points qui méritent d'être approuvés. On peut constater que l'expérience de la conversion de 1887 a profité à M. Rouvier (1). Le Ministre des finances a renoncé aux opérations compliquées qu'il avait fait passer en 1887. De cela il convient de le féliciter. En 2e lieu, il a répudié le procédé de la conversion en titres au-dessous du pair. En refusant d'adopter cette combinaison, le Ministre a fait encore une application louable de la saine doctrine. On peut aussi approuver l'ingénieuse combinaison qui procure aux rentiers le bénéfice d'une conversion différée et évite à la comptabilité publique les soucis d'une double opération de conversion.

Mais ces éloges ne vont pas sans réserves. Il faut, en effet, diriger contre l'opération quelques critiques dont deux principales : L'une concerne l'inconvertibilité du 3 p. 0/0 tout entier pendant 8 ans. L'autre vise les moyens de Trésorerie.

1° L'inconvertibilité du 3 p. 0/0 tout entier aboutit à accorder un bénéfice sans compensation par le Trésor aux anciens porteurs de rentes 3 1/2 p. 0/0.

Pourquoi ce bénéfice ? Le Ministre prétend qu'il faut constituer un fonds unique au point de vue du taux, des échéances. Mais pourquoi cette unité ? Cette unité est destinée fatalement à disparaître le jour de la prochaine conversion. Il ne sera sans doute pas possible de convertir en une fois la masse entière de nos rentes. On établira des séries (2). Et l'unité aura vécu. Il ne

(1) Sur la conversion de 1887, voyez *Boucard et Jèze*, El. de la Sc. des fin., 2e édit., t. I, p. 398 et s.

(2) La loi du 9 juillet 1902, article 3, prévoit cette division en séries : « Le fonds 3 p. 100 comprenant les anciennes et les nouvelles rentes pourra être divisé en séries... » L'administration des finances a déjà envisagé la possibilité de ces futures conversions. Bien que le délai d'inconvertibilité établi par la loi de juillet 1902 n'expire qu'en 1911, l'article 7 du décret du 9 octobre 1902 fixe la procédure à suivre pour ces conversions : « Le nombre des séries du fonds 3 p. 0/0 sera déterminé par un arrêté du Ministre des

Digitized by Google

reste donc que ce fait brutal : Le Trésor a consenti un bénéfice sans compensation.

2° Critiquable est aussi la combinaison de Trésorerie, et elle l'eût été bien davantage si on eût suivi le Ministre jusqu'au bout de ses demandes. Le Ministre sollicitait, en effet, du Parlement l'autorisation de payer avec des ressources d'*emprunt* : 1° les demandes de remboursement ; 2° la bonification de 1 fr. consentie aux rentiers qui accepteront la conversion ; 3° la fraction du coupon au 1er janvier 1903.

Or, s'il est naturel que les demandes de remboursement soient satisfaites avec des fonds d'emprunts, il en est tout autrement de la bonification de 1 fr. et de la fraction du coupon. Ce sont là des sommes représentatives d'intérêts, c'est-à-dire de dépenses à couvrir avec les ressources ordinaires et non point avec des fonds d'emprunt. C'est ce qu'a parfaitement mis en lumière M. le député Ribot à la Chambre des députés (1). A propos de la bonification, l'ancien Président du Conseil déclarait : « Nous votons un emprunt perpétuel de 68 millions pour dégager les quatre exercices prochains, sur lesquels nous aurions dû faire peser la charge des 25 centimes qu'on accorde transitoirement aux porteurs de rente 3 1/2... ». — Passant ensuite au demi coupon, le même orateur ajoutait : « 25 millions pour les finances françaises, c'est peu de chose, mais c'est précisément parce que la somme est modique qu'il y a le plus grand inconvénient à paraître engager par un précédent une pratique que nos finances n'ont jamais connue... Payer un coupon, fût-ce un demi coupon de la dette, avec le produit d'un emprunt en 3 p. o/o perpétuel, cela a pu se voir dans certaines finances de pays lointains, mais cela ne s'est pas vu dans nos finances françaises ».

C'est à raison de ces observations que le Ministre a renoncé à payer le demi coupon avec les fonds d'emprunt, mais la combinaison a été maintenue en ce qui concerne la bonification de 1 fr. Et il y a là un échec regrettable aux principes, ce dont le Ministre des finances a été obligé de faire l'aveu et pour lequel il a plaidé les circonstances atténuantes en invoquant le malheur des temps (2).

« Nous traversons un exercice, l'exercice actuel, qui n'est pas fécond en ressources, et ne laisse guère apparaître de disponibilités de trésorerie ; pour donner les 66 millions

finances, la veille du jour où, à partir du 1er janvier 1911 pour l'exécution d'une loi votée par le Parlement, il y aura lieu de procéder au tirage au sort de l'une des séries à rembourser ou à convertir. — Chaque série comprendra une portion approximativement égale du montant en rentes des inscriptions de toute nature existant au grand livre de la Dette publique. — L'arrêté du Ministre fera connaître les numéros des titres nominatifs mixtes et au porteur composant chaque série ; il sera porté à la connaissance des rentiers par la voie du *Journal Officiel* le jour même où devra s'effectuer le tirage de la série appelée au remboursement ou à la conversion. — Seront comprises d'office dans chacune des séries et pour une portion corrélative du nombre de ces séries, les rentes inscrites au grand livre sous la forme de comptes courants ».

(1) Séance du 8 juillet 1902, *Officiel, Débats*, p. 2187.

(2) Chambre des députés, séance du 8 juillet 1902, *Officiel, Débats*, p. 2188.

Digitized by Google

dont j'avais besoin, il fallait les avoir, et je ne les avais pas. De là m'est venue l'idée très naturelle, et, je crois, très digne de votre approbation, de demander à l'opération elle-même les 60 millions nécessaires pour faire aux rentiers l'avance des quatre coupons qu'il eût fallu leur attribuer dans un délai de quatre ans, afin de soustraire la grande opération que nous allons accomplir à toutes les mauvaises chances. — Voilà, messieurs, l'explication et de la bonification de 1 p. 100 et de ce petit emprunt, minuscule je le répète, car il ne faut pas le mettre seul en lumière dans une opération dont les dimensions et l'envergure sont autrement considérables. —Nous diminuons la charge, qui pèse sur les contribuables, de 31 millions par an, défalcation faite de l'intérêt du capital nécessaire pour constituer ces 66 millions que nous allons donner aux porteurs. Qu'est-ce à dire ? sinon que nous faisons une opération qui représente l'amortissement de 1.100 millions. — Je reconnais, messieurs, que si je n'ai pas respecté, jusque dans ses dernières limites, le fameux programme « pas d'emprunt », je puis néanmoins à cet égard solliciter de vous un bill d'indemnité alors qu'il s'agit d'emprunter 66 millions pour en rembourser 1.100. — M. Ribot. On ne les rembourse pas ; le capital reste. — M. le ministre des finances. Le capital reste, dites-vous, monsieur Ribot, mais la charge qui pèse sur le contribuable est diminuée. Je n'ai fait qu'user d'une figure de rhétorique ! On ne rembourse assurément pas le capital de 1.100 millions ; mais on réduit le service des arrérages d'une somme telle que nous pourrions demain, si nous le voulions, en appliquer le montant à un emprunt nouveau qui nous procurerait 1.100 millions » (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

Ces critiques faites, il faut constater que les résultats de l'opération ont été très satisfaisants.

Les demandes de remboursement se sont élevées à 260 environ pour un capital de 1.725.000 fr. environ. Comme il s'agissait de convertir un capital de 6.782 millions de francs, cela représente une proportion de 0,0244 p. o/o.

Au point de vue budgétaire, la conversion des rentes 3 1/2 o/o donne les résultats ci-après :

Les arrérages des rentes 3 1/2 o/o s'élevaient à . .	237.638.000 fr.
Ceux des rentes 3 o/o à émettre en échange des rentes converties ne s'élevant qu'à.	203.690.000 »
il en résulte une diminution apparente de charges de. .	33.948.000 fr.
Mais le Trésor ayant été autorisé par la loi de conversion à se procurer par une émission de rentes 3 o/o la somme nécessaire au payement de la bonification allouée sur les rentes converties, les arrérages des rentes à émettre de ce chef représenteront environ.	2.036.000 »
ce qui ramènera à	31.912.000 fr.
l'économie définitive annuelle.	

Il convient aussi de remarquer que par suite de la conversion, les revenus de la Légion d'honneur et de la Caisse des Invalides de la Marine, qui possédaient ensemble 8.289.050 francs de rente 3 1/2 o/o, subiront une réduction qui obligera l'État à augmenter les subventions allouées à ces établissements d'une somme approximative de 1.184.000 francs, qui, déduite de l'économie totale de 31.912.000 francs, ramènera celle-ci à 30.728.000 francs.

Malheureusement, en France, le bénéfice des conversions est toujours absorbé par des charges nouvelles. Il semble qu'on ne considère les conversions

Digitized by Google

que comme le moyen d'en appliquer le bénéfice à des charges nouvelles ou à des emprunts nouveaux. Voici, à titre de démonstration, le relevé des accroissements et des décroissements annuels de la dette consolidée depuis 1875.

ANNÉES	RENTES inscrites au 1er janvier	DÉCROISSEMENTS pendant l'année	ACCROISSEMENTS pendant l'année	OBSERVATIONS
	francs	francs	francs	
1875	748.404.971	146.913	»	
1876	748.258.058	417.292	»	
1877	747.840.766	463.075	»	(1) Conversion des rentes 5 0/0 en rentes 4 1/2 0/0 (Loi du 27 ayril 1883).
1878	747.377.691	574.739	»	
1879	746.802.952	877.797	»	
1880	745.925.155	1.104.431	»	
1881	744.820.724	1.504.964	»	
1882	743.315.760	1.542.638	»	
1883	741.773.122	(1) 35.306.255	»	(2) Emprunt de 500 millions. — Consolidation des fonds de caisses d'épargne et de fonds de la caisse des retraites (Loi, décret et arrêté du 1er novembre 1886).
1884	706.466.867	1.088	»	
1885	706.465.779	7.741	»	
1886	706.458.038	»	(2) 28.651.240	(3) Conversion des rentes 4 1/2 0/0 et 4 0/0 en 3 0/0 (Loi du 7 novembre 1887).
1887	735.109.278	(3) 4.170.159	»	(4) Souscriptions privilégiées, rentes négociées ou remises à divers (Loi du 7 novembre 1887).
1888	730.939.119	»	(4) 8.493.435	
1889	739.432.554	35.549	»	(5) Annulation de rentes appartenant à la Caisse des dépôts et consignations (Loi du 24 décembre 1890).
1890	739.397.005	1.597	»	
1891	739.395.408	(5) 5.565.092	»	(6) Emprunt (Loi du 24 décembre 1890).
1892	733.830.316	»	(6) 28.139.030	(7) Conversion des rentes 4 1/2 0/0 en rentes 3 1/2 0/0 (Loi du 17 janvier 1894).
1893	761.969.346	»	38.632	
1894	762.007.978	(7) 67.901.583	»	
1895	694.106.395	3.615	»	
1896	694.102.780	72.468	»	(8) Annulation de rentes cédées par la Caisse des dépôts et consignations.
1897	694.030.312	964	»	
1898	694.402.348	497	»	
1899	694.028.851	23.076	»	(9) Ce chiffre représente *uniquement* l'économie résultant de la conversion (Loi du 9 juillet 1902), pour une *année normale*.
1900	694.005.775	14.082	»	
1901	693.991.693	(8) 16.504.289	»	
1902	677.487.404	(9) 31.911.939	»	

Comme les précédentes, la conversion de 1902 est escomptée d'avance non pour réduire les impôts, mais pour couvrir des dépenses nouvelles !

GASTON JÈZE,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE

INTRODUCTION AU SYSTÈME FINANCIER

DES ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD (1).

SOMMAIRE : I. — Dispositions constitutionnelles relatives aux finances publiques. — II. Dépenses fédérales et dépenses des Etats. — III. Revenus du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etat. — IV. Le budget fédéral. — V. Contrôle et vérification du budget. — VI. La Trésorerie aux Etats-Unis. — VII. La Dette publique. — VIII. Législation budgétaire des Etats et législation budgétaire locale.

I

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX FINANCES PUBLIQUES.

C'est une particularité du système financier des Etats-Unis que la clef de voûte doive en être cherchée dans une étude préliminaire du droit constitutionnel américain. Pour l'Américain qui étudie les finances publiques de son pays, cette étude préliminaire est profitable au premier chef ; pour l'Européen qui s'occupe des finances publiques américaines, elle est absolument indispensable. Elle offre au premier un cadre dans lequel la plupart des phénomènes financiers viennent se classer naturellement. Elle empêche le second de faire des assimilations irréfléchies entre les types américain et continental quant au pouvoir financier et à l'administration financière.

Il serait sans doute inutile d'appeler tout d'abord l'attention sur la nécessité de connaître le droit constitutionnel, s'il s'agissait de décrire le système financier d'un Etat européen pris comme type. Mais, que ce soit là un bien ou un mal, le fait est que les Etats-Unis sont uniques à cet égard.

(1) La *Revue* publiera tous les ans une chronique du mouvement de la législation et des faits financiers dans les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Pour en rendre la lecture plus facile, il a semblé utile de faire précéder cet exposé des faits d'une introduction générale sur le système financier des Etats-Unis (*N. d. l. R.*).

Digitized by Google

M. Boutmy, dans une dissertation très fouillée, a parlé de « l'idée d'une constitution centralisée ou unitaire, que les Français ont toujours devant les yeux » et qu'ils veulent « glisser à tout propos dans leurs études ». Cette conception d'une « Constitution centralisée ou unitaire » dans laquelle les gouvernements locaux sont de simples unités administratives ne peut pas être introduite dans le domaine des finances américaines sans empêcher d'avoir l'intelligence la plus rudimentaire du sujet.

Ce qu'il faut bien comprendre dès le début, c'est que les Etats américains sont non pas « des divisions administratives mais des parties constituantes de l'Union » (1).

Et, quelque paradoxal que cela puisse paraître, on doit ajouter à ce fait cette vérité, au premier abord contradictoire, que cette égalité du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etats, chacun dans sa sphère propre, n'engendre ni la division dans le patriotisme des citoyens ni une administration chaotique et affaiblie. Il faut le noter tout d'abord ; cette particularité ne consiste pas seulement en ce que l'administration locale est bien plus décentralisée en Amérique qu'en France ou d'une manière générale sur le continent européen. En Amérique, *il y a deux gouvernements*, celui de l'Union et celui des Etats « s'exerçant sur le même territoire, exigeant, avec une autorité égale et directe, l'allégeance des mêmes citoyens » (2).

L'évolution historique qui a créé cette double juridiction est bien connue. Treize colonies, luttant chacune pour rompre le lien qui l'unissait à la couronne britannique, formèrent une ligue avec un but commun. Le traité qui les lia les unes aux autres — les *Articles de Confédération* — apparut, à l'usage, trop faible pour créer un gouvernement central efficace. En conséquence, les *Articles de Confédération* furent écartés pour la Constitution actuelle (1789) ; celle-ci a étendu largement la puissance du gouvernement fédéral, et créé ainsi un point de ralliement pour le développement du sentiment national et de l'autorité nationale. Certains ont décrit la situation constitutionnelle actuelle en disant que les Etats-Unis sont sortis de ce que l'on peut appeler politiquement la période féodale ; et il n'a pas manqué d'autres publicistes assez audacieux pour prédire la subordination finale, à tous les points de vue, des gouvernements d'Etats au gouvernement fédéral. Mais la probabilité aussi bien que la nécessité d'une extension aussi grande de la puissance fédérale apparaît douteuse quand on commence par reconnaître qu'à l'heure actuelle un patriotisme double n'est pas considéré par le citoyen comme un patriotisme divisé. « Au lieu de regarder le gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement d'un Etat comme deux gouvernements, ainsi que nos pères le firent,

(1) Woodrow Wilson, *l'Etat*, édit. française, (collection Boucard et Jèze), t. II, p. 196.

(2) Bryce, *la République américaine*, édit. française (collection Boucard et Jèze), t. I, p. 36. Bryce déclare à ce sujet : « Là est la cause de cette complexité si troublante et si embarrassante lorsqu'on aborde l'étude des institutions américaines ; dans cette complexité l'Europe découvre des faits que son expérience ne lui faisait pas soupçonner, et l'histoire de l'Amérique et de la politique américaine lui apparaît hérissée de difficultés. »

Digitized by Google

nous les considérons aujourd'hui — s'il est possible de faire une analyse exacte de nos idées fondamentales en politique — comme les deux parties d'un seul et même gouvernement, comme les deux parties complémentaires d'un système unique » (1).

L'Américain qui réfléchit sur la question se rendra compte tout de suite que ce double système gouvernemental n'entraîne, en pratique, aucune difficulté subjective en ce qui concerne l'allégeance, ni aucun frottement très appréciable en ce qui touche l'administration. Et cependant, le fonctionnement tranquille des machines parallèles et enchevêtrées n'en est pas moins étonnant, bien que l'Américain, en général, y soit si habitué qu'il lui semble faire partie des phénomènes ordinaires de la nature. Pour l'Européen qui étudie la politique américaine, au contraire, cette Union, formée d'une façon si curieuse de 45 Etats, chacun d'eux enfermé dans des limites déterminées, en dehors de la puissance du gouvernement fédéral, doit paraître *a priori* comme un agrégat d'*imperia in imperio*. En comparant les périodes antérieures et postérieures à 1789, il verra néanmoins que la théorie *a priori* qu'il fait des Etats-Unis actuels est une peinture assez exacte de ce que, depuis longtemps déjà, les Etats-Unis ont cessé d'être.

Avant la guerre pour l'Indépendance, les législatures des 13 colonies levaient chacune des taxes et dépensaient les deniers publics absolument avec l'entière puissance dont usait le Parlement britannique dans la métropole. Dans les limites de leur juridiction respective, les législatures fixaient pratiquement les sommes à percevoir par le moyen de l'impôt ainsi que les méthodes de perception. Ce système d'autonomie coloniale ne cadrait guère avec l'exercice d'un contrôle très effectif de la part de la mère-patrie. Mais, comme Burke le rappelait à ses compatriotes en plein Parlement, « les colonies anglaises seront ainsi ou ne seront pas du tout » (2). Le commerce et la navigation coloniale, il est vrai, étaient tacitement sous le contrôle du Parlement britannique ; mais la tentative faite en 1765 et plus tard d'imposer et de percevoir dans les colonies des taxes sur les importations et sur les actes juridiques sans le consentement des législatures coloniales aboutit d'abord à de vives protestations et ensuite à la guerre.

Les difficultés que les colonies rencontrèrent après la déclaration de leur indépendance et leur recours aux armes ne furent pas seulement celles de l'inexpérience. On peut certes dire que la plus grande difficulté pour elles fut le problème financier. La question à propos de laquelle on se battait était une question d'imposition. Le Congrès continental, qui était l'organe central des colonies confédérées, n'avait, ni d'après la constitution ni d'après la loi, le pouvoir de lever des taxes. Et il n'aurait pu y avoir de contradiction plus choquante pour le Congrès que d'essayer de lever des taxes sans autorisation, alors qu'il dirigeait la guerre contre la Grande Bretagne à raison de la tentative

(1) Woodrow Wilson, *l'Etat*, édit. française, t. II, p. 194.
(2) Dans la lettre aux Sheriffs de Bristol.

Digitized by Google

faite par le Parlement de taxer des colonies sans leur consentement. Les *Articles de Confédération*, destinés à fournir un système puissant de gouvernement, furent approuvés par le Congrès dès 1778 ; mais ce ne fut qu'à la fin effective de la guerre, en 1781, que ces *Articles de Confédération* furent adoptés par les 13 colonies ou Etats et qu'ils entrèrent en vigueur. Ainsi, le Congrès, avant 1781, n'était qu'une réunion d'ambassadeurs dont les instructions et les pouvoirs variaient grandement, attendu qu'ils étaient entièrement déterminés par les Etats qui les envoyaient. La lutte commune dans laquelle les colonies étaient engagées les obligeait toutefois à suivre une politique commune. « Le pouvoir du Congrès, dit Madison (1), avait pour mesure les exigences de la guerre ; il tirait sa sanction de l'assentiment des Etats ».

Pendant les premières années de la guerre, le Congrès, tout en n'émettant aucune prétention au droit de lever des taxes, n'hésita jamais à contracter des emprunts sur le crédit collectif des Etats. La tentative faite par le Congrès, — et d'une manière indépendante par les différents Etats — d'émettre du papier monnaie non remboursable aboutit à un désastre. La dépréciation devint telle que les billets discrédités cessèrent d'avoir cours ; plus tard, le Congrès fut forcé de recourir au produit d'emprunts étrangers et nationaux et à des réquisitions sous forme de munitions et de subsides adressés aux Etats.

Après l'arrivée de la paix, les défauts des *Articles de Confédération* devinrent plus apparents. Les 13 Etats, malgré les grandes différences qu'ils présentaient en population et en richesse, avaient chacun une seule voix au Congrès. Les voix de 9 Etats sur 13 étaient requises pour toutes les mesures importantes ; pour les amendements aux *Articles*, il fallait l'unanimité. Le gouvernement constitué par les *Articles de Confédération* n'avait point de Chef exécutif, à l'exception des Comités du Congrès chargés de surveiller les différents départements de l'administration. Au sein du Congrès toutefois, les différents Etats étaient complètement subordonnés dans le domaine du droit international. Au Congrès aussi appartenait le contrôle sur l'armée et la marine de la Confédération, ainsi que la direction générale des finances fédérales (2).

En finances aussi bien que dans les autres directions, la faiblesse irrémédiable du gouvernement fédéral fut telle qu'il dut solliciter et prier les Etats de payer leurs quotes respectives, sans pouvoir les forcer à obéir. Lorsque eût cessé la pression du danger commun, apparurent chez les Etats leur jalousie pour le

(1) Writings, vol. IV, p. 126.

(2) Art. VIII des *Articles de Confédération* : « Toutes charges de guerre et toutes autres dépenses qui auront été nécessitées par la défense commune ou par l'intérêt général, autorisées par les Etats-Unis assemblés en Congrès, seront supportées par un Trésor commun qui sera alimenté par les divers Etats et réparti dans chaque Etat entre tous les citoyens, proportionnellement à la valeur des terres qui leur auront été données ou mesurées. Ces terres, avec leurs bâtiments et leurs embellissements, seront estimées conformément à la méthode qui aura été adoptée et qui sera revisée à certaines périodes par les Etats-Unis assemblés en Congrès. Les taxes pour le paiement de cette proportion seront assises et levées sous l'autorité et la direction des législatures des divers Etats, à l'époque qui sera fixée par les Etats-Unis, assemblés en Congrès. »

Digitized by Google

Etats voisins et leur indifférence pour le Congrès. Ils ne répondirent qu'avec des retards aux réquisitions du Congrès, ou même ils ne répondirent pas du tout. Dans quelques cas, ils se lancèrent dans des guerres de tarif, les uns contre les autres. Le crédit national était complètement ruiné. L'échec de la tentative faite pour l'amendement des *Articles de Confédération* en vue de donner au Congrès le pouvoir de lever un léger droit sur les importations et de percevoir des taxes intérieures semblait présager la dissolution de l'Union. L'adoption de la présente Constitution en 1789 fit toutefois éviter ce danger menaçant. Cette nouvelle loi organique investit le gouvernement fédéral de pouvoirs suffisants pour assurer son existence propre. Si tous les pouvoirs qui ne lui étaient pas spécialement délégués furent réservés aux Etats respectivement ou au peuple (1), tout au moins, dans les limites de sa propre juridiction, le gouvernement fédéral eut un pouvoir suprême. Au lieu d'avoir à recourir simplement à la promesse des Etats de satisfaire aux demandes du Congrès, comme cela se passait dans les *Articles de Confédération*, le nouveau gouvernement fédéral — dont le chef exécutif n'était plus un comité à allures lourdes, mais le Président — pouvait, par l'intermédiaire du système nouvellement créé des cours fédérales, agir directement sur les individus.

L'idée mise à la base de la Constitution supposait le maintien des Gouvernements d'Etat, aux droits souverains desquels on avait porté assez d'atteintes pour investir le gouvernement fédéral d'une autorité suffisante pour veiller aux intérêts généraux de l'Union. Mais si le gouvernement fédéral ainsi créé est — et, dès l'origine, fut — considéré comme devant être suprême dans les domaines définis par la Constitution, on a fait des Cours fédérales les arbitres dans les conflits qui peuvent s'élever entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'Etats touchant leurs pouvoirs constitutionnels respectifs.

Le principe fondamental du système financier américain a été posé par la Constitution, de telle sorte que les pouvoirs financiers conférés par cette Charte doivent être étudiés tout à fait en première ligne. Le langage de la Constitution ne laisse rien à désirer, pour la clarté, en ce qui concerne l'imposition de droits de douanes. En quelques mots, elle donne au Congrès le droit exclusif d'établir des droits de douanes sur les importations en même temps qu'elle interdit au Congrès de lever aucun droit sur les exportations (2). Aucun Etat ne peut, « sans le consentement du Congrès, établir d'impôts ou droits sur les importations ou les exportations, sauf ce qui est absolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection ; le produit net de tous les droits et impôts établis par un Etat sur les importations ou les exportations sera affecté

(1) Art. X (Amendement à la Constitution) : « Les pouvoirs non accordés aux Etats-Unis par la Constitution, ni interdits par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple. »

(2) Constitution, art. I, sect. VIII, § 1 : « Le Congrès aura le pouvoir : 1° de lever et de percevoir des taxes, droits, droits d'exportation et excises, de payer les dettes et de prescrire les mesures nécessaires pour la défense commune et pour le bien général des Etats-Unis ; mais tous droits, droits d'exportations et excises, seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis ».

Digitized by Google

aux besoins du Trésor des Etats-Unis ; toutes ces lois seront soumises à la revision et au contrôle du Congrès » (1). Il est aussi interdit aux Etats « de lever aucun droit de tonnage » (2).

L'attribution exclusive au Congrès des Etats-Unis du pouvoir de lever des droits de douane sur les importations s'explique, d'abord par le motif que cette disposition mettait fin à la possibilité de guerres de tarifs entre les Etats particuliers, et en second lieu par le motif que pareille source de revenu n'aurait pu être retirée par le gouvernement fédéral sans immixtion sérieuse dans le mécanisme financier des Etats. Quant au refus, pour le Congrès, du pouvoir de lever des droits sur les exportations, il faut en chercher l'explication dans les productions différentes des divers Etats qui craignaient que leurs produits particuliers ne fussent choisis pour être exclusivement frappés d'un droit d'exportation. C'est ainsi qu'un droit d'exportation sur le tabac aurait été regardé comme une charge par les Etats producteurs de tabac et peut-être comme une exonération par les Etats non producteurs de cette marchandise.

Les sections de la Constitution déjà citées expliquent ce fait historique, à savoir que le gouvernement fédéral a recouru le plus souvent aux droits de douanes pour la plus grande partie de ses ressources financières. La préférence donnée aux droits de douanes par le gouvernement fédéral n'empêche pas ce dernier de s'adresser à certaines autres sources de revenus. Il peut établir des excises, c'est-à-dire des taxes sur « la fabrication, le trafic ou la consommation de marchandises dans l'intérieur du pays, et sur les licences de se livrer à certaines occupations » (3) ; mais c'est toujours à la condition que ces excises seront « uniformes sur toute l'étendue des Etats-Unis » (4). Il a été usé de ce pouvoir pour créer la seconde grande source du revenu fédéral, ce qu'on appelle le Revenu Intérieur, qui se compose principalement de taxes fédérales perçues sur la fabrication d'esprits distillés, de liqueurs fermentées et de tabac.

Les différents Etats de l'Union ne sont point empêchés par une disposition de la loi constitutionnelle de se procurer des revenus au moyen de taxes d'excise; dans plusieurs d'entre eux, des sommes considérables sont obtenues au moyen de licences établies sur la vente des liqueurs alcooliques. Ces revenus sont affectés très ordinairement au paiement de dépenses municipales dans le lieu où ils ont été perçus. D'un autre côté, il y a un obstacle économique qui s'oppose efficacement à ce que les Etats établissent des taxes d'excise spéciales sur la fabrication des liqueurs, la manufacture de tabac ou d'autres articles. C'est la possibilité pour ces établissements de se soumettre, en ce qui concerne la taxation, à la juridiction d'un autre Etat. Aucun Etat, en effet, ne peut empêcher la vente, sur son territoire, d'une marchandise, pour ce seul motif qu'elle a été fabriquée dans un autre Etat de l'Union ; par conséquent, si l'un des Etats

(1) Const., art. I, sect. X, § 2.
(2) Const., art. I, sect. X, § 3.
(3) Cooley, *Principles of Constitutional Law*, p. 54.
(4) Const., art. I, sect. VIII, § 1.

Digitized by Google

venait à faire une distinction à l'encontre d'une fabrication spéciale en établissant sur elle un droit d'excise, cet Etat diminuerait simplement la propriété sur laquelle il peut autrement établir des taxes.

Le pouvoir conféré au Congrès fédéral « d'établir et de percevoir des taxes », sous réserve d'un petit nombre de restrictions énumérées par la Constitution est très compréhensive dans son objet. En vertu de ce pouvoir, le Congrès a, dans les périodes de besoin, établi un impôt sur les revenus, sur les successions, sur les voitures possédées pour l'usage, et sur certains genres de distractions. Toutes ces taxes sont toutefois soumises à la condition d'être uniformes sur tout le territoire des Etats-Unis. En outre, si les taxes levées par le gouvernement fédéral sont des impôts directs, ces taxes doivent « être réparties entre les différents Etats... proportionnellement à leurs populations respectives » (1). C'est cette condition qui rend tout à fait impossible au gouvernement fédéral de pénétrer dans le domaine des impôts directs. Un impôt direct réparti entre les Etats en proportion de leurs populations respectives aboutirait à une répartition tout à fait injuste des taxes. Les Etats du Nord et du Centre qui sont, proportionnellement à leurs populations, beaucoup plus riches que les Etats du Sud ou de l'Ouest échapperaient à la part du fardeau que cette taxe pourrait leur imposer. C'est pour ce motif que les représentants au Congrès de ces parties moins riches s'opposeraient à cet impôt. D'où il suit que les Etats et les gouvernements locaux créés par les Etats ont recours à l'impôt direct avec la certitude pratique que cette source de revenus ne sera pas sensiblement touchée par le gouvernement fédéral.

Comme, bien longtemps avant la guerre pour l'Indépendance, les colonies séparées avaient l'habitude de tirer leurs revenus d'impôts directs sur la propriété, elles étaient toutes disposées à consentir à un système de taxation fédérale qui n'empiétait que légèrement sur les ressources financières des gouvernements d'Etat.

Il sera nécessaire plus tard de porter notre attention sur les règles constitutionnelles qui gouvernent les finances fédérales ; mais cet examen préliminaire peut être terminé en notant les dispositions de la Constitution relatives au recours au crédit public. Parmi les pouvoirs conférés au Congrès figure celui de faire des emprunts sur le crédit des Etats-Unis (2), et de battre monnaie (3) ;

(1) Const., art. I, sect. II, § 3. Cpr. aussi art. I, section IX, § 4 : « Il ne pourra être établi d'impôts de capitation ou tout autre impôt direct que sur la base du recensement de la population, fait suivant les règles prescrites plus haut. » Il faut observer que l'impôt sur le revenu (*Income tax*) de 1894 a été déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême, non pas parce que le Congrès n'a pas le pouvoir d'établir un impôt sur le revenu, mais parce que l'*income tax* de 1894, étant un impôt direct, n'était pas établi sur la base de la population ; il était donc inconstitutionnel. Avant cette décision, on croyait que les mots « impôt direct » étaient employés par la Constitution dans un sens unique et particulier et signifiaient simplement les impôts personnel et foncier (*poll and land taxes*). Cfr. Cooley, *Principles of Constitutional law*, p. 61.

(2) Const. Art. I, sect. VIII, § 3.

(3) Const. Art. I, sect. VIII, § 4.

Digitized by Google

monnaie, ou d'admettre, comme monnaie légale pour le paiement des dettes, autre chose que de la monnaie d'or et d'argent (2). Les législatures des Etats conservent toutefois le pouvoir de faire des emprunts sur le crédit de leurs Etats respectifs ; mais, en général, les Constitutions d'Etats apportent des limites très étroites à l'exercice de ce pouvoir par les législatures d'Etat. Interdiction est faite aux gouvernements d'Etats de frapper monnaie (1), d'émettre des billets de crédit (bills of credit) (1) c'est-à-dire d'émettre du papier. Le droit exclusif du gouvernement fédéral de battre monnaie, joint à la prohibition adressée aux Etats d'émettre des billets de crédit, place le système monétaire de l'Union entièrement dans les mains du Congrès. En outre de la monnaie frappée dans les Hôtels de monnaie fédéraux, la circulation se compose de billets émis par le Trésor des Etats-Unis, et de billets émis par les sociétés de Banque Nationale auxquelles le Congrès a confié la personnalité juridique. Les Etats ont aussi le pouvoir de délivrer des Chartes et de conférer la personnalité juridique à des banques ; mais ces banques n'émettent pas de billets de banque, attendu que le gouvernement fédéral frappe d'une taxe de 10 p. o/o *par an* tous les billets de banque en circulation, à l'exception de ceux émis par les Banques nationales.

Ce pouvoir relatif à l'émission des billets de banque met le gouvernement fédéral en relations étroites avec les affaires de banque ; il fait pratiquement du Trésor une banque d'émission.

II

DÉPENSES FÉDÉRALES ET DÉPENSES DES ÉTATS.

A. *Comparaison entre les dépenses fédérales et les dépenses non fédérales.* — La dépense totale pour les objets de gouvernement, en y comprenant à la fois les dépenses fédérales et les dépenses non fédérales, est aujourd'hui d'environ un milliard de dollars par an. En 1890, l'ensemble des dépenses (2) s'élevait à 915.954.055 dollars ; et l'ensemble des revenus perçus pendant la même année s'élevait à 1.040 473.013 dollars. Depuis 1890, il y a eu un accroissement marqué des dépenses fédérales, dû en grande partie à la guerre et au développement des armements. C'est ainsi que, tandis qu'en 1890 les dépenses fédérales (y compris le service des postes) étaient de 352.218.614 dollars, elles s'élèvent (3) pour la dernière année financière qui a pris fin le 30 juin 1902 à 471.190.857 dollars. Il s'écoulera quelque temps avant que le Bureau du Recensement publie son rapport sur l'ensemble des dépenses non fédérales pour l'année 1900 ; mais les dépenses (4) des Gouvernements d'Etats, à l'exclusion

(1) Const. Art. I, sect. X, § 1.
(2) *Abstract of the Eleventh Census of the U. S.*, p. 190.
(3) Extrait du *Preliminary Report of the Treasurer of the U. S. for 1902.*
(4) *State finance Statistics*, 1890 and 1895, *State Library Bulletin*, Legislation n° 8, p. 475. (*University of the State of New-York*).

Digitized by Google

des dépenses municipales et locales, se sont élevées de 105.904.997 doll. en 1890 à 129 129.225 doll. en 1895. Si l'on excepte les dépenses du service des postes, lesquelles sont couvertes par les recettes postales, on constate qu'en 1890 il en coûtait à chaque habitant, pour l'entretien des gouvernements national, d'Etats et locaux — y compris les écoles — 13 dollars 65 cents. Comme l'accroissement de population dans les 10 années qui s'écoulent de 1890 à 1900 a été évalué à 22.5 p. o/o, il ne semblerait pas invraisemblable que la dépense par tête soit restée à peu près constante, bien que le résultat précis ne puisse être connu avant que les statistiques aient donné exactement le total des dépenses non fédérales — en particulier des dépenses municipales — pour 1900.

Avant d'énumérer les différents objets des dépenses fédérales et des dépenses d'Etats, il faut d'abord indiquer les proportions, dans la dépense totale, que contrôlent respectivement le gouvernement fédéral et les gouvernements d'Etats. Le 11e recensement des Etats-Unis (1) se présente à nous avec le tableau suivant des dépenses effectuées en 1890 :

Gouvernement national (y compris le service postal)....	352.218.614 dol.
Etats, territoires, et district de Colombia (non compris les écoles publiques).....	77.105.911 —
Comtés (non compris les écoles publiques), évaluation partielle.....	114.575.401 —
Municipalités (non compris les écoles publiques), évaluation partielle	232.988.592 —
Ecoles publiques.....	139.065.537
	915.954.045 —

Il apparaît donc que le Congrès fédéral contrôle seulement environ 40 p. o/o des dépenses totales. Il y a là un contraste frappant avec la répartition des dépenses, dans la plupart des Etats, entre les dépenses centrales et les dépenses locales. Bastable, dans son *Public Finance* (2), affirme que, en Grande-Bretagne, les dépenses de l'Empire ont absorbé en 1889-1890 environ 57 o/o des dépenses totales, et que, en France et en Italie, en 1891, les dépenses centrales ont été environ les 3/4 du montant des dépenses. Si nous mettons tout à fait de côté les dépenses fédérales des Etats-Unis et si nous opposons les dépenses effectuées par le gouvernement central des 45 Etats (3) aux dépenses effectuées par les gouvernements locaux de ces Etats (municipalités, comtés, villes (townships), districts scolaires), le contraste est encore plus frappant.

(1) *Abstract of the Eleventh Census of U. S.*, p. 190. Les comtés et les municipalités sont des unités administratives locales créées par les gouvernements d'Etats. Il faut prendre soin, en étudiant les statistiques financières américaines, de distinguer entre l'emploi des mots « dépenses d'Etat » dans le sens de dépenses *non-fédérales*, et celui de « dépenses d'Etat » dans le sens de dépenses *non-locales*.

(2) 2e édition, p. 123.

(3) *Abstract of the Eleventh Census of U. S.*, p. 190.

Digitized by Google

Les dépenses centrales ne s'élèvent qu'au cinquième ou au sixième de la somme des dépenses faites par les gouvernements locaux.

La vérité est que les gouvernements d'Etats ont perdu beaucoup de leur importance financière extérieure, bien qu'ils conservent encore leurs prérogatives constitutionnelles vis-à-vis du gouvernement fédéral. « Ils sont encore la source de l'autorité d'où découlent légalement les pouvoirs financiers exercés par les gouvernements locaux. Mais ils sont eux-mêmes d'importance secondaire, si on les compare au gouvernement fédéral d'un côté, ou à l'ensemble des gouvernements locaux de l'autre. Pour l'importance de leurs dépenses, beaucoup des gouvernements d'Etats sont dépassés par les grandes municipalités qui se trouvent sur leur territoire » (1). Pour comparer, en France ou en Italie, la situation existant aux Etats-Unis entre un Etat et les gouvernements locaux, il faudrait s'imaginer que les dépenses locales sont en pratique fixées par chaque commune pour elle-même, sans avoir à recourir à l'autorité centrale, et que les dépenses couvertes par les octrois et les centimes additionnels sont six fois aussi élevées que celles prévues par le budget national.

B. *Classification des dépenses fédérales.* — Dans les rapports officiels sur les dépenses fédérales, on a l'habitude de les grouper en six articles, savoir :

Dépenses pour :

1° le service civil et dépenses diverses (*civil establishment and miscellaneous expenses*) ;

2° le service de l'armée (*military establishment*) ;

3° le service de la marine (*naval establishment*) ;

4° le service indien (*Indian service*) ;

5° les pensions ;

6° les intérêts de la Dette publique.

Quelques-uns de ces articles demandent une explication.

Sous la rubrique *Service civil et dépenses diverses* sont compris les traitements des membres du Congrès, du Président des Etats-Unis, les dépenses des divers portefeuilles ministériels, des relations internationales et diplomatiques et de beaucoup des établissements soumis au contrôle fédéral, tels que les Hôtels des monnaies, le Bureau de gravure et d'imprimerie, le Contrôle côtier et géodésique (*the coast and Geodetic survey*), le service de sauvetage (*Life-Saving Service*) et l'établissement des phares (*Light-House establishment*). Sous ce titre figurent aussi les frais de perception des revenus, les dépenses d'entretien des Cours de justice, celles du District de Columbia, la subvention pour couvrir le déficit postal annuel, et une foule un peu bigarrée d'articles divers secondaires et souvent accidentels.

Le Service de l'armée embrasse non seulement les dépenses pour l'entretien des différents départements militaires, mais encore les dépenses de l'Acadé-

(1) Daniels, *Elements of Public Finance*, p. 37.

Digitized by Google

mie militaire de West-Point et les crédits pour l'amélioration des rivières et des ports. Ce dernier article est très chargé. C'est ainsi qu'en 1893, avant l'accroissement récent des dépenses militaires, sur une dépense totale de 49.641.773 doll. pour le service de l'armée, 14.799.835 doll. étaient affectés aux rivières et ports.

L'entretien du *Service de la Marine* comprend à la fois les dépenses courantes des navires et des forces navales et les vaisseaux supplémentaires qui sont en cours de construction.

Le *Service Indien* n'est pas d'ordinaire un article très chargé. Il comprend certaines dépenses imposées au gouvernement fédéral en vertu de traités conclus avec certaines tribus d'aborigènes américains.

Sous la rubrique *Pensions*, on range les annuités payées aux individus qui ont été au service de l'armée ou de la marine fédérale, aux veuves et aux orphelins des vétérans décédés Les pensionnés sont, pour la plupart, les survivants de la guerre civile de 1861-1865.

Pour le dernier article *Intérêts de la Dette publique*, il suffira de dire qu'il vise seulement les intérêts de la Dette fédérale ou nationale. Les dettes des Etats ou des gouvernements locaux n'entraînent aucune charge pour le budget fédéral.

Le tableau suivant fait apparaître le montant des recettes et des dépenses pour les deux dernières années financières :

Comptes	1901	1902	Augmentation	Diminution
REVENUS				
Douanes (Customs)	$238.585.455,99	$254.444.708,19	$15.859.252,20	.....
Revenu intérieur (Internal revenue)	307.180.663,77	271.880.122,10	.....	$35.300.541,67
Domaine (Lands)	2.965.119,65	4.144.122,78	1.179.003,13	.....
Divers (Miscellaneous)	38.954.098,12	32.009.280,14	.....	6.944.817,98
Total	587.685.337,53	562.478.233,21	17.038.255,33	42.245.359,65
Net	.....	.....	.....	25.207.104,32
DÉPENSES				
1° Service civil et dépenses diverses — Douanes (Customs)	29.516.890,79	28.012 620,16	.....	1.504.270,63
1° Service civil et dépenses diverses — Revenu intérieur (Internal revenue)	5.990.282,72	8.536.348,58	2.546.065,86	.....
1° Service civil et dépenses diverses — Service civil intérieur (Interior civil)	18.739.784,09	13.328.329,16	.....	5.411.454,93
1° Service civil et dépenses diverses — Trésorerie (Treasury proper)	58.787.190,75	54.808.006,95	.....	3.979.183,80
1° Service civil et dépenses diverses — Diplomatie (Diplomatic)	3.317.900,35	2.765.734,01	.....	552.166,34
1° Service civil et dépenses diverses — Justice (Judiciary)	5.929.954,40	6.018.285,05	88.330,65	.....
2° Guerre (War Department)	144.615 697,20	112.272.216,08	.....	32.343 481,12
3° Marine (Navy Department)	60.506.978,47	67.803.128,24	7.296.149,77	.....
4° Indiens (Indians)	10.896.073,35	10.049.584,86	.....	846.488,49
5° Pensions	139.323.621,99	138.488.559,73	.....	835.062,26
6° Intérêts de la dette publique	32.342.979,04	29.108.044,82	.....	3.234.934,22
Total	509.967.353,15	471.190.857,64	9.930.546,28	48.707.041,79
Net	.....	.....	.....	38.776 495,51
Excédent de recettes	77.717.984,38	91.287.375,57	.....	.....

Il y a trois points — en connexion avec les dépenses fédérales — et qui

Digitized by Google

demandent encore un mot d'explication : l'accroissement récent des dépenses pour l'armement, surtout pour la marine ; — le montant énorme, de l'avis général, des dépenses pour les pensions ; — les sommes relativement faibles, par rapport aux dépenses totales, employées au service des intérêts de la Dette nationale.

Le développement rapide des dépenses pour la marine date de 1889. De 1886 à 1894 les charges annuelles ont cru d'une manière continue, s'élevant de 13.907 887 à 31.701.293 doll. Cette augmentation est dûe en grande partie au fait que le matériel de la marine a été modernisé. En 1898, sous la pression de la guerre, les dépenses navales ont pris un nouvel essor ; aujourd'hui, la charge fixée semble être aux environs de 60.000.000 doll. par an. C'est ainsi que, pour l'année financière 1901-1902, elle a été de 67.803.128 doll.

L'accroissement des dépenses militaires a été considérable ; il est dû à la guerre avec l'Espagne et à l'œuvre de pacification des Philippines. Alors que, pour la décade antérieure à la guerre (1888-1898), les dépenses annuelles pour l'armée étaient d'environ 50 millions de dollars, elles s'élèvent aujourd'hui (1901-1902) à 112.272.216 dollars.

Si au montant des dépenses pour l'entretien de l'armée et de la marine on ajoute le coût des pensions, qui est une dépense en quelque sorte défensive, la charge totale annuelle est d'environ 320 millions de dollars (1) ; c'est là un chiffre qui, d'une manière absolue aussi bien que d'une manière relative par rapport au reste des dépenses gouvernementales, peut être considéré comme dépassant les sommes employées au même objet par n'importe lequel des Etats de l'Europe.

On peut toutefois se demander si les pensions dans leur intégralité doivent être rangées dans la catégorie des dépenses défensives ou quasi défensives. En 1889, il y avait 489.725 pensionnaires sur les rôles des pensions fédérales. Un Act du Congrès en date du 27 juin 1890 a considérablement adouci les conditions moyennant lesquelles les pensions ont été accordées ; le résultat a été qu'en cinq années le nombre des pensionnaires s'est élevé à 966 012. La dépense a été portée de 89 millions de dollars en 1889 à 158 millions en 189[illegible] et, malgré une légère diminution depuis 1893, encore aujourd'hui (1902) elle atteint le chiffre d'environ 138 millions de dollars. L'explication de cette augmentation est en grande partie d'ordre politique. Les deux partis politiques poussés par la nécessité de s'assurer un appui électoral, ont pourvu au *vote du soldat* (*soldiar vote*), à tel point que cet article de dépense a dépassé toute proportion normale et toute convenance. Cette dépense est localisée, car peu de pensionnaires habitent les Etats du Sud qui, au cours de la guerre civile, formaient la Confédération du Sud. Les seules pensions touchées par les anciens vétérans de l'armée confédérée sont payées par les Gouvernements de quelques uns des Etats du Sud. Les sommes totales payées par les Etats pour pensions sont comparativement insignifiantes.

(1) De cette somme il faudrait déduire les dépenses d'amélioration des rivières et port quoique ce soit un article du budget de l'armée.

Digitized by Google

Les *intérêts de la Dette nationale* s'élevaient en 1902 à 29.108.044 doll. Cela ne représentait qu'environ 6 p. o/o du total des dépenses fédérales. Le capital de la dette portant intérêt est de 931.070.340 dollars (1er octobre 1902) soit environ 12 dollars par tête. En 1865, après la fin de la guerre civile, le capital s'élevait à 2.739.596.768 dollars (1). La réduction de la Dette est due aux larges excédents produits par les droits de douanes. En bien des cas, ces excédents n'auraient pu être réduits que par la diminution de la protection accordée par le tarif aux industries domestiques. La réduction de la dette fédérale doit aussi être attribuée, pour une partie, au sentiment puissant d'antipathie populaire pour une dette nationale, en dehors du cas où elle est rendue nécessaire par la guerre.

C. *Dépenses des Etats et dépenses locales.* — Il est impossible de tracer, entre les dépenses centrales et les dépenses locales, une ligne de démarcation stricte qui s'applique également aux 45 Etats de l'Union. Il arrive fréquemment dans un Etat que certains services sont à la charge en partie du gouvernement central, en partie du gouvernement local. Telle est, par exemple, l'instruction. La proportion des charges qui incombent respectivement au gouvernement central de l'Etat et au gouvernement local, même quand les deux contribuent au même objet, varie d'Etat à Etat. L'approximation la plus grande, pour une généralisation financière, que l'on puisse faire en cette matière de la distribution des dépenses entre le gouvernement central d'Etat et les gouvernements locaux est la suivante. Au premier incombent les frais de son propre service civil : exécutif, législatif et judiciaire ; la charge de la milice d'Etat, la dette d'Etat, et, dans la plupart des cas, les frais d'entretien des classes vicieuses, des aveugles, des sourds-muets, le service des aliénés, sans compter les dépenses de certains bureaux ou de certaines commissions d'Etat chargées de la surveillance des chemins de fer, des compagnies d'assurance, etc. Les gouvernements locaux, au contraire, supportent la plus grande partie des frais de l'instruction, et les charges locales telles que le service de la police, celui des incendies, la construction des rues, des ponts, des égoûts, l'éclairage, la fourniture de l'eau et le service sanitaire.

Une étude comparative des dépenses faites par les gouvernements d'Etats ou centraux en 1890 et en 1895 montre que le service de l'éducation n'est pas seulement la charge la plus lourde, mais encore celle qui prend les plus vastes proportions. C'est ainsi que 37 p. o/o des dépenses totales des Etats en 1895 étaient relatifs à l'instruction, pour une somme globale qui passait de 35 millions de dollars en 1890 à 47 millions en 1895. Vient ensuite, par ordre d'importance, la dépense d'Etat pour les institutions pénales et charitables. Le

(1) *U. S. Treasury Depart. Circular* n° 113, p. 4. Ce chiffre comprend à la fois la dette portant intérêts et la dette non productive d'intérêts moins l'encaisse du Trésor. Il ne comprend pas toutefois les obligations émises pour subventionner les chemins de fer du Pacifique. La dette non productive d'intérêts est en grande partie sous la forme de billets en circulation (*circulating notes*).

Digitized by Google

total de la dépense des gouvernements centraux s'est élevé entre 1890 et 1895 de 105.904.997 dollars à 129.129.225, mais cet accroissement est dû en partie au fait que les gouvernements centraux ont assumé la charge de quelques dépenses couvertes auparavant par les gouvernements locaux. Dans leur intégralité, les dépenses des gouvernements d'Etats ne sont pas très imposantes, si nous les comparons aux dépenses fédérales ou à celles effectuées par les gouvernements locaux. « Les dépenses totales des 45 Etats en 1895 étaient environ 1/4 de celles du Trésor des Etats-Unis, alors que la cité de New-York, à elle seule, dépensait 40 p. 0/0, autant que tous les Etats réunis (c'est-à-dire les gouvernements centraux d'Etats) » (1). La dépense des gouvernements d'Etats pour les intérêts des Dettes d'Etats (2) est tombé de 9.837.835 dollars en 1890 à 8 156.558 en 1895. Le dernier recensement des Etats Unis donne, pour le montant des dépenses non fédérales, c'est-à-dire des dépenses réunies des gouvernements centraux et locaux des Etats, les chiffres suivants :

Dépenses d'Etat et dépenses locales en 1890.

Education	145.583.115	dollars
Routes, ponts et égoûts	72.262.023	—
Intérêts	46.649.139	—
Charité	39.958.816	—
Autres salaires et commissions	37.552.655	—
Bâtiments neufs	34.513.020	—
Police	23.934.376	—
Service judiciaire y compris les « county courts »	18.721.383	—
Bâtiments et entretien	17 950.177	—
Service des incendies	16.423 820	—
Service pénal et de relèvement	12.381.425	—
Eclairage	11.363.780	—
Service des eaux	5.517.193	—
Exécutif	5 476.940	—
Législatif	3.987.774	—
Département sanitaire	3.280.294	—
Parcs	2.962 697	—
Dépenses militaires	2.692.211	—
Dépenses diverses	68.041.796	—
	569.252 634	dol

Si l'augmentation en population des municipalités doit entraîner nécessa ment un accroissement de leurs dépenses futures, il y a des raisons de c que le mouvement des dépenses locales et centrales sera limité d'une mar

(1) *State Finance Statistics*, 1890 et 1895, *State Library Bulletin*, Législation n° 8, (*University of the state of New-York*).

(2) *Ibid.*, p. 474.

Digitized by Google

étroite. Les dépenses non fédérales ne dépendent pas, à un très haut degré, des complications de la politique internationale, attendu que les dépenses pour la guerre et l'armement retombent presque exclusivement sur le gouvernement fédéral. En outre, une tendance très forte et bien marquée s'est manifestée, dans ces dernières années, de limiter, par des dispositions inscrites dans les Constitutions d'Etat, les pouvoirs des législatures d'Etat et des municipalités en ce qui concerne les dépenses. Dans beaucoup d'Etats, il est interdit aux législatures d'Etat d'autoriser ou de contracter des dettes d'Etat au delà d'un certain chiffre très modéré fixé définitivement par les Constitutions des Etats. Dans beaucoup d'Etats, la législation ne peut tenir session que tous les deux ans, au lieu de sessions annuelles. Parfois, la durée de la session ne peut excéder un temps déterminé. « En lisant ces clauses multiples, écrit M. Bryce (1), on est tenté de croire que la législature ressemble à un lapin qui cherche à sortir de son trou pour ravager toutes les récoltes voisines, et que le peuple des Etats a été forcé de fermer toutes les issues, parce que c'était le seul moyen de s'opposer à cet irrésistible penchant au mal ». De même encore, dans les chartes conférées par les législatures d'Etat aux municipalités, il y a fréquemment une restriction imposée aux autorités touchant les taxes locales ; elle a pour but de limiter l'établissement de ces taxes à un tant pour o/o de la valeur de la propriété imposable qui se trouve sous leur juridiction, et de fixer le maximum de la dette municipale à un tant pour o/o déterminé de la valeur de la propriété soumise à la taxation municipale.

III

REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES GOUVERNEMENTS D'ÉTAT.

Comme nous l'avons dit au début de cette étude, le Gouvernement fédéral est pratiquement réduit pour son revenu ordinaire aux taxes indirectes. A l'exception des recettes postales qui sont insuffisantes pour couvrir les dépenses postales, à l'exception aussi de certaines recettes diverses, telles que celles provenant de ventes de domaines publics, le Gouvernement fédéral, pendant les 30 dernières années, a, en fait, tiré son revenu entier des droits de douanes sur les importations et les excises (ce qu'on appelle le Revenu Intérieur) établies sur la fabrication des liqueurs et du tabac.

Jusqu'à une époque toute récente et pendant la plus grande partie des trois décades qui viennent de s'écouler, les droits de douanes ont fourni environ les 3/5 du revenu fédéral, et le Revenu Intérieur les 2 autres cinquièmes. Aujourd'hui (1901-1902), le Revenu Intérieur rapporte plus que les droits de

(1) *La République américaine*, édit. française, *op. cit.*, tome II, Chap. XLIII, *les Finances des Etats*, p. 151.

Digitized by Google

douanes (1). Le taux moyen des droits sur les articles imposables varie entre 45 et 50 o/o ; et sur tous les articles, imposables et non imposables, on perçoit en outre un droit d'environ 15 o/o. Les plus grosses contributions aux droits de douanes sont versées par le sucre, les manufactures textiles de laine, de coton et de soie, les manufactures des herbes textiles, de tabac, de produits chimiques, de fer-blanc, les fruits et les liqueurs. Prises ensemble, elles forment les 2/3 de la valeur de toutes les importations imposables. La taxe sur la fabrication des esprits distillés fournit environ les 3/5 du Revenu Intérieur, les 2/5 restants étant donnés, dans une proportion à peu près égale, par les taxes sur les liqueurs fermentées et sur le tabac. Le Revenu Intérieur est perçu au moyen de timbres qui doivent être apposés sur tous les articles soumis à l'impôt.

Le revenu non-fédéral est principalement tiré de taxes directes.

Si nous considérons d'abord les gouvernements d'Etat ou centraux, il semble que la plus grande source de revenu soit la taxe sur la propriété générale (*Tax upon general property*). C'est un impôt qui, tout au moins si l'on considère les lois fiscales, frappe la valeur de toute propriété personnelle et réelle, non expressément exemptée, d'un droit uniforme ou d'un tant pour cent. Cette taxe sur la propriété générale sert souvent de source de revenu à la fois au gouvernement central (d'Etat) et au gouvernement local (Comté, gouvernement municipal). Paul-Dubois (2) a tout à fait raison de dire : « Aux Etats-Unis et dans certaines parties de la Suisse, le système des impôts communaux est identique et superposé à celui des Etats ou des cantons en même temps qu'opposé et contraire à celui de l'Union ou de la Confédération ». Dans les parties les plus vieilles et les plus riches des Etats-Unis, la taxe sur la propriété générale tend de plus en plus à devenir une taxe portant exclusivement sur la propriété réelle. Il ne semble pas invraisemblable que cette source de revenu finisse par être entièrement laissée aux gouvernements locaux. Deux séries de considérations militent en faveur de ce résultat. Il est difficile de taxer la propriété générale dans un Etat entier d'une manière équitable pour chacune des parties de cet Etat. Ainsi, une taxe d'Etat sur la propriété générale est susceptible de porter préjudice aux parties du territoire où les évaluations de la propriété sont relativement les plus élevées. En outre, les gouvernements centraux des Etats se procurent des sources égales de revenu avec les taxes établies sur les sociétés commerciales, sur les chemins de fer et sur les successions directes et collatérales. Les gouvernements

(1) Recettes pour l'année finissant le 30 juin 1902 :

Droits de douanes.	$ 254.444.708 19
Revenu intérieur	271.880.122 10
Ventes de domaines.	4.144.122 78
Produits divers	32.009.280 14
Total	$ 562.478.233 21

(2) *Essai sur les Finances communales*, p. 237 et s.

Digitized by Google

locaux sont moins capables que les gouvernements d'Etats de lutter administrativement avec les grandes sociétés dont beaucoup, comme les chemins de fer, ont de la propriété dans plusieurs comtés différents. Les gouvernements centraux dans les Etats ont pu accroître les recettes qu'ils tiraient de l'impôt sur la propriété générale entre 1890 et 1895 de 3 p. 100 seulement, tandis que le produit des taxes d'Etat établies sur les chemins de fer et autres corporations a augmenté dans la même période de 38 o/o.

Toutefois, plus de 50 o/o du revenu des Etats provient encore de l'impôt sur la propriété générale. Pour le reste, les taxes sur les sociétés fournissent près de 15 o/o, les taxes sur les successions environ 3 o/o, et les licences sur les affaires et les professions (*patentes*), ainsi que les licences pour la vente des liqueurs, environ 6 o/o. Le reste provient de sources diverses, telles que taxes sur les banques, rétribution d'assurance, taxes d'assurance, amendes, produit du travail des prisons, travaux publics, domaines publics et fonds de dotation (1).

Le tableau suivant fait apparaître les sources du revenu, — fédérales et non-fédérales, — pour l'année 1890, telles qu'elles sont données dans le Tableau XII, p. 204 de l'*Abstract of the Eleventh Census*.

Taxes ad valorem sur la propriété réelle et personnelle	443.096.574	dollars
Douanes.	229.668.584	—
Revenu Intérieur.	142.606.706	—
Service postal.	60.882.098	—
Licences pour les liqueurs	24.786.496	—
Revenu, capital et placements.	14.546 352	—
Impôt pour les rues et ponts.	13.196.991	—
Licences autres que celles pour les liqueurs . . .	11.144.338	—
Taxe sur les chemins de fer (portée séparément). .	9.926.547	—
Bénéfice de la frappe des dollars d'argent. . . .	9.385.417	—
Taxe sur les corporations, à l'exception des chemins de fer, portée séparément	8.758.184	—
Taxes spéciales pour les égoûts	8.254.978	—
Salaires, amendes et pénalités.	7 253.370	—
Vente de terres publiques.	6.358.272	—
Produits, vente de propriétés autres que des terres publiques	3.263.855	—
Etablissements pénitenciers et de relèvement . .	3.154.520	—
Taxe sur les banques et les banquiers (portée séparément).	3.153.135	—
Fonds d'amortissement pour les Pacific railways .	1.842.565	—
Rétributions, consulaires et internes.	1.799.071	—
A reporter.	1.003.077.053	dollars

(1) Tous les chiffres sont pour 1895 ; ils sont pris dans le *State Finance Statistics* 1890 et 1895. *State Library Bulletin*, Legislation n° 8 (*University of the State of New-York*).

Digitized by Google

Report.	1.003.077.053	dollars
Droits sur les lettres patentes	1.347.621	—
Taxe sur la circulation des banques nationales. . .	1.301.327	—
Droits de douanes, amendes et confiscation, pénalités	1.299 325	—
Intérêts en dépôts	986.656	—
Bénéfice sur la frappe de monnaies autres que les dollars d'argent	831.828	—
Remboursement d'intérêts par les Pacific railways .	705.691	—
Taxe sur les sealskins	262.500	—
Fourniture d'eau et autres entreprises, net . . .	118.215	—
Produits divers	30.541 797	—
	1.040.473.013	dollars

IV

LE BUDGET FÉDÉRAL.

A. *Les « estimates »*. — 1° La séparation tranchée ordonnée par le système constitutionnel des Etats-Unis entre le budget fédéral et les budgets d'Etat n'est que l'une des nombreuses particularités qui font des finances publiques américaines un système unique. D'autres caractéristiques du système américain sont :

2° La préparation morcelée du budget fédéral par des comités permanents législatifs absolument libres de toute inspiration émanée de l'Exécutif ;

3° Les pouvoirs respectifs des deux Chambres du Congrès. Virtuellement égal à la Chambre, si l'on ne considère que le droit public, le Sénat a acquis sinon la prééminence sur la Chambre des Représentants en législation financière, du moins une supériorité reconnue dans les conflits fréquents qui s'élèvent entre les deux Chambres en matière financière.

Le premier acte de la pièce, c'est la préparation de budget ou des Evaluations des crédits (*Estimates of Appropriations*). Nous allons commencer par l

Le Congrès des Etats-Unis se réunit tous les ans en session ordinaire commencement de décembre (1).

Au début de la session, le Secrétaire du Trésor adresse au Présid (*Speaker*) de la Chambre des Représentants un document imprimé que l' appelle une « Lettre », contenant les évaluations des crédits nécessaires p le service de l'année financière qui commencera le 1er juillet suivant. Plusie faits significatifs se dégagent d'une lecture rapide de cette « Lettre ».

(1) « Le Congrès se réunira au moins une fois par an ; cette réunion aura lieu le 1er l de décembre, à moins qu'une loi fixe une date différente ». Const. des Etats-U Art. Ier, sect. IV, 2e paragraphe.

Digitized by Google

Le fait qu'elle est adressée au *Speaker* de la Chambre des Représentants met en relief le droit de priorité financière de la Chambre Basse, droit consacré par la lettre de la Constitution, mais qui, aujourd'hui, est purement nominal. L'art. I, sect. 7 de la Constitution dispose que « tous bills pour lever des revenus devront prendre naissance dans la Chambre des représentants ; mais le Sénat pourra proposer ou approuver tous amendements comme pour les autres bills ». Incontestablement, les fondateurs de la République ont voulu assimiler en matière de pouvoirs financiers, la Chambre des Représentants à la Chambre des Communes de l'Angleterre, ou à la branche populaire des législatures coloniales. Mais leur attente a été trompée. — En second lieu, les *Estimates* soumis sont exclusivement les évaluations des *crédits* nécessaires, et non des revenus à lever. Ceci fait apparaître d'une manière significative l'absence d'équilibre annuel entre les recettes et les dépenses. — En troisième lieu, le fait que la communication entre les branches exécutive et législative du gouvernement fédéral se fait par le moyen de documents imprimés, met en relief l'absence de ministres responsables au sein du Congrès, et la différence entre le gouvernement congressionnel et le gouvernement parlementaire.

La préparation et la transmission des *Estimates of Appropriation* par le Secrétaire du Trésor sont réglées par des lois fédérales dont les principales dispositions sont les suivantes :

Sect. 3669, Revised Statutes. « Tous les *Estimates* annuels pour le service public seront présentés au Congrès par le Secrétaire du Trésor et seront renfermés dans le livre des évaluations (*book of estimates*) préparé sous sa direction ».

Sect. 3670, R. S. « Le Secrétaire du Trésor annexera aux évaluations annuelles des crédits nécessaires pour le service public, un exposé des appropriations pour le service de l'année qui auront pu être faites par des acts précédents (1) ».

23 Statutes at Large (Act du 7 juillet 1884) : « ... Et ensuite, tous les *Estimates of appropriations* et les évaluations des déficits dans les crédits, soumis à l'examen et ayant besoin de l'action d'un des comités du Congrès, seront transmis au Congrès par le Secrétaire du Trésor, et non autrement ; le dit secrétaire devra d'abord les faire dûment classer, compiler, munir d'une table des matières et imprimer, sous le contrôle du chef de la division des mandats, estimates et appropriations de son département (*Chief of the Division of warrants, estimates and appropriations*) » (2).

On voit que la liberté accordée par la loi au Secrétaire du Trésor, pour la préparation des *Estimates*, n'est pas très grande. C'est à lui que les chefs des autres départements exécutifs doivent remettre leurs *Estimates* pour leurs

(1) La sect. 3672. R. S. exige l'insertion d'un exposé détaillé des produits de la vente de tout le vieux matériel, etc. appartenant au gouvernement.

(2) Ce fonctionnaire est aujourd'hui désigné sous le nom de chef de la division de la comptabilité et des mandats au Trésor (*Chief of the Division of Book-Keeping and Warrants in the Treasury Department*).

Digitized by Google

départements respectifs. Le Secrétaire du Trésor ne peut cependant pas reviser ces estimates, ni déterminer leur montant. Chaque chef de département exécutif a le pouvoir de fixer, pour lui-même, les sommes à demander au Congrès; le Secrétaire du Trésor n'a donc d'autre pouvoir que celui de déterminer les crédits à demander pour le seul département de la Trésorerie. Il lui appartient toutefois de classer et de grouper tous les *estimates* des départements ministériels, et de les réunir tous dans le livre des *estimates* (*Book of Estimates*) qu'il soumet au Congrès. Les *Estimates* sont classés sous les chefs suivants : Service civil, Affaires étrangères, Armée, Marine, Affaires indiennes, Pensions, Travaux Publics, Service postal, Divers, et Crédits annuels permanents. La prescription législative qui exige l'impression en colonnes parallèles des *estimates* présentés et des crédits actuels, s'il y en a, existant pour les mêmes services pour l'année courante, met le Congrès en situation de voir, d'un coup d'œil, les articles de dépenses nouveaux ou majorés demandés par les départements. Nous donnons en note un extrait du « *livre des Estimates* » présenté le 3 décembre 1900 et qui fera bien comprendre la forme générale de la « Lettre » annuelle du secrétaire du Trésor (1).

La loi (2) prescrit aussi que tout crédit demandé au Congrès pour la construction de travaux publics doit être accompagné du plan du travail entier avec un devis du coût total. Tous les *estimates* subséquents doivent indiquer le crédit primitif accordé et le motif de l'augmentation demandée. Il peut donc arriver parfois que, dans les crédits pour un travail public donné, la somme totale demandée soit indiquée et aussi la fraction de cette somme qui sera immédiatement disponible. Cette dernière somme plus petite sera ordinairement le crédit actuellement accordé pour une année donnée, bien que la somme totale doive figurer dans les totaux des *Estimates of appropriations* demandés. Il arrive ainsi que la somme des *Estimates* dépasse souvent de plusieurs millions les crédits effectivement accordés ou qui devront être

(1) Objet général (titre du crédit), détails et explications	Date des Acts ou des traités prescrivant la dépense	Référence aux *Statutes at Large* ou aux *Revised statutes*			Montant d'évaluation demandée pour chaque objet détaillé de dépense	Somme totale à affecter à chaque titre de crédit	Montant des crédits pour l'année financière finissant le 30 juin 1901
		vol. ou R. S.	Page	Sect.			
(DÉPARTEMENT DU TRÉSOR. — DIVERS)							
Traitements, Commission de la pêche.	5 août 1892 6 juin 1900	27 31	362 604	1 1			
STATION DE NEOSHO, MO., :							
Superintendant	.....	.....	.....	.....	1.500		
Pisciculteur au lieu d'un contremaître (augmentat. proposée de 180 doll.)	—	.....	.....	.....	900		
Premier ouvrier	—	.....	.....	.....	720		
Ouvrier	—	.....	.....	.....	600		
Ouvrier	proposition	.....	.....	.....	540	4.260	3.540

(2) *Rev. Stat.*, sec. 3663.

Digitized by Google

employés pour une année financière donnée. Non moins inflexible est la règle de droit qui exige l'insertion dans les *Estimates* d'une somme annuelle pour la réduction du capital de la Dette publique, bien que l'application effective du crédit du Fonds d'amortissement au but susvisé soit toujours subordonnée à la condition qu'il y aura un excédent disponible dans le Trésor après l'acquittement des autres dépenses du gouvernement.

En résumé, les *Estimates* servent et sont destinés à servir non pas tant de prévision approximative de la dépense effective que de base positive pour la préparation des différents bills d'appropriation par les Comités financiers du Congrès.

En même temps que la « Lettre » du Secrétaire est envoyée au Congrès, le Secrétaire du Trésor fait son « Rapport » annuel. Celui-ci aussi doit être adressé au Président de la Chambre de Représentants. Dans son « Rapport », le Secrétaire passe en revue les finances du Gouvernement pendant l'année financière écoulée, évalue les recettes et dépenses probables à la fois pour l'année financière en cours et pour celle à venir, et appelle l'attention du Congrès sur les mesures financières qu'il juge devoir être prises. Le Rapport est complété par de volumineux tableaux statistiques et des rapports des différents bureaux du Trésor.

Le caractère artificiel des *Estimates* contenus dans la « Lettre » peut être jugé par ce fait que les évaluations des appropriations probables inscrites dans le Rapport annuel ne concordent pas avec celles contenues dans la « Lettre ». Le « Rapport » est fait non seulement pour le Congrès mais pour le public. Il est inséré dans les Imprimés publics et il y est commenté, tandis que bien peu, en dehors du Congrès, connaissent les *Estimates* officiels ou s'en préoccupent.

Dès que les *Estimates* sont parvenus au Congrès, ils sont renvoyés au Comité des Appropriations de la Chambre des Représentants. Le second acte de la pièce financière commence dans les salles des comités du Congrès. Il devient donc nécessaire d'expliquer la nature et les fonctions de ces comités.

B. *Les comités financiers du Congrès.* — La Chambre des Représentants, presque dès le début, et le Sénat, dès 1816, ont désigné de petites subdivisions dans leurs Chambres respectives pour former des comités permanents (*standing or permanent committees*) pour examiner et rapporter certaines affaires spécialement renvoyées à ces comités. Tant que le nombre des membres dans les deux Chambres fut faible, et que les affaires législatives furent relativement peu nombreuses, les comités s'en tinrent à leur mission originaire de renseigner leur Chambre respective et de rédiger les projets de loi. On appelait alors la Chambre entière à donner son approbation, mais on laissait à l'assemblée le temps d'examiner soigneusement et de discuter. Le système primitif subit un changement à la suite de l'augmentation des membres des deux chambres et de l'extension rapide des affaires nécessitant l'action législative. Mais avec le développement d'intérêts nationaux nouveaux, de nouveaux comités per-

Digitized by Google

manents furent nommés pour contrôler ces nouvelles provinces législatives. En 1897, le nombre des comités permanents de la Chambre des Représentants s'est élevé à 54, auxquels il faut ajouter trois comités mixtes permanents (*joint standing committees*) composés partie de Représentants et partie de Sénateurs (1).

Il n'a plus été possible de discuter pleinement dans la Chambre des Représentants les diverses mesures rapportées favorablement par les différents comités. En conséquence, l'élaboration effective de la législation a été et est largement cantonnée dans les conférences de comité tenues dans le secret des salles de comité. Le cours de la législation est donc prédéterminé dans une large mesure par la composition des comités ; c'est justement, en grande partie, le pouvoir de nommer les membres qui siégeront dans les différents comités qui fait du *Speaker* de la Chambre un facteur si puissant dans le Gouvernement fédéral. Toutefois, son pouvoir ne vient qu'après celui du Président des Etats-Unis.

Le système des comités dans le Sénat diffère, à certains points de vue, du système suivi dans la Chambre. Le Sénat est un corps composé seulement de 90 membres, et son règlement n'admet pas la *clôture*. En outre, le Sénat élit les membres qui siégeront dans ses divers comités. Mais si l'influence du système des comités n'est pas aussi complète que dans la Chambre, néanmoins la composition des comités du Sénat est un facteur puissant dans l'élaboration de la législation soumise à l'action du Sénat.

Le rang dans la hiérarchie des comités dépend de l'importance intrinsèque des provinces législatives soumises à leur contrôle. Mais un signe extrinsèque du pouvoir que certains comités de la Chambre possèdent est le droit qui leur est donné par le Réglement de faire leur rapport sur une mesure à un moment quelconque ; cela leur confère un privilège sur le temps et l'attention de la Chambre entière et leur permet de retarder à leur gré les mesures émanées des autres comités.

Parmi les comités permanents de la Chambre et du Sénat, les plus puissants sont ceux chargés de rédiger et de présenter les projets financiers (2). Pendant de longues années, en pratique, toutes les mesures financières étaient renvoyées, dans la Chambre, au Comité des Voies et Moyens. D

(1) Le système primitif est encore suivi en ce qui concerne l'entrée dans chaque comit de membres des différents partis politiques ; on y donne ordinairement la majorité a parti qui a la majorité à la Chambre. Il arrive toutefois fréquemment que la majorit élabore un Act sans consulter les membres de la minorité, jusqu'à ce qu'il soit absolu ment nécessaire de voter dans le comité pour faire le rapport d'une mesure donnée à l Chambre entière.

(2) Il n'y a qu'un seul comité de la Chambre, le comité du Règlement, qui ait un pou voir encore plus grand. Le comité du Réglement est une oligarchie parlementaire con posée du *Speaker*, des chefs des deux grands comités financiers de la Chambre et d deux des leaders de la minorité de la Chambre. Sa fonction essentielle est d'introdui des règles spéciales en vue de déterminer les mesures qui seront examinées et de dire quel moment l'on cessera de les discuter. Le *Speaker* en est le président de droit.

Digitized by Google

ce comité émanaient toutes les mesures relatives aux recettes et aux dépenses. En 1865, pendant la guerre civile, le comité des Voies et Moyens a été relevé de ses attributions, en ce qui concerne la préparation et le rapport des *Appropriation bills* (bills de crédits); il a été réduit à la préparation des mesures de recettes (emprunts et taxes). La suprématie jusqu'alors incontestée du Comité de Voies et Moyens a été ainsi partagée avec le Comité des Appropriations. Ils restent les deux Comités les plus importants de la Chambre basse. Toutes les modifications apportées aux lois sur les impôts, soit par l'établissement de nouvelles taxes soit par la diminution ou la modification des taxes anciennes, doivent émaner du Comité des Voies et Moyens. Tant que les luttes entre les deux grands partis politiques rouleront sur les problèmes de finance, c'est dans les salles de Comité que les grandes mesures seront élaborées; elles seront ensuite portées devant le Congrès et ensuite sur la place publique pour la solution définitive. D'autre part, le Comité des Appropriations, s'il est moins important au point de vue des partis politiques, l'est bien davantage au point de vue pratique ; il élabore, en effet, les grandes mesures d'après lesquelles les revenus du gouvernement sont annuellement dépensés. Toutefois, la tendance dissolvante qui a d'abord divisé le Comité des Voies et Moyens en deux comités distincts a réussi à diminuer l'importance primitive du Comité des Appropriations de la Chambre des Représentants. Autrefois, tous les crédits pour les différentes branches du service public étaient contenus dans un Act intitulé « Act déterminant les crédits alloués pour l'entretien du gouvernement » (*An Act making appropriations for the support of the government*). Aujourd'hui — et cela existe depuis plusieurs années — la pratique est d'allouer ces crédits dans des *Appropriation bills* séparés ; ils sont maintenant au nombre de 13 en tout (1). Sur ces bills, le Comité des Appropriations en élabore encore et en rapporte six, savoir : 1° législatif, exécutif et judiciaire ; 2° fortifications; 3° pensions ; 4° services divers; 5° crédits supplémentaires ; 6° district de Columbia.

Les autres *Appropriation Bills* concernent : 7° l'Agriculture (rédigé par le Comité de l'Agriculture) ; 8° l'Armée et l'Académie Militaire (rédigé par le Comité des Affaires Militaires) ; 9° la Marine (rédigé par le Comité des Affaires navales) ; 10° les Indiens (rédigé par le Comité des Affaires indiennes) ; 11° le Post-office (rédigé par le Comité du Post-office et des voies postales) ; 12° le service consulaire et diplomatique (rédigé par le Comité des Affaires étrangères) ; et 13° les Fleuves et Ports (rédigé par le Comité des Fleuves et Ports). Ce dernier Comité a acquis aussi la prérogative, — qui appartient au Comité des Voies et Moyens et au Comité des Appropriations, — de faire ses rapports à un moment quelconque devant la Chambre entière.

La législation financière dans la Chambre des Représentants émane donc de 9 comités distincts et séparés, travaillant d'une manière indépendante les

(1) *Rules and Practice of the House of Representatives*, for 1897, p. 280.

Digitized by Google

uns des autres ; l'un de ces comités rédige les mesures relatives aux recettes, les huit autres s'occupent de l'élaboration des mesures de dépenses.

Ces mesures, lorsqu'elles sont rapportées, doivent d'abord être examinées par la Chambre siégeant en Comité de la Chambre entière (*Committee of the whole*) (1). Ceci permet de se livrer à une discussion approfondie des mesures rapportées, article par article. Les membres de la Chambre ont le droit de présenter des amendements, quoique, d'ordinaire, très peu d'amendements autres que ceux appuyés par le président du comité qui fait le rapport soient adoptés. La *clôture* est enfin prononcée ; le Comité de la Chambre entière lève sa séance et fait au *Speaker* le rapport de ses débats par l'organe de son Président. La ratification par la Chambre des votes émis en Comité de la Chambre entière fait passer le bill qui est alors envoyé au Sénat pour approbation.

Dans le Sénat, il y a trois comités auxquels sont renvoyées les affaires financières. Ce sont : le *Comité des Finances*, le *Comité des Appropriations* et le *Comité du Commerce*. Ce dernier Comité, comme le Comité des Fleuves et Ports de la Chambre des Représentants, est chargé de rapporter les *Appropriation bills* relatifs aux améliorations des fleuves et ports. Le Comité des Finances du Sénat correspond au Comité des Voies et Moyens de la Chambre, et le Comité des Appropriations du Sénat correspond au Comité qui, dans la Chambre, porte le même nom. En dépit du fait que la Chambre a, d'après la Constitution, le droit d'initiative pour les bills de recettes (2), le Sénat exerce un pouvoir pratiquement illimité pour l'amendement de ces mesures, aussi bien que pour l'amendement des *Appropriations bills* votés par la Chambre. Pour les crédits, il augmente, d'ordinaire, les sommes votées par la Chambre. La disposition amendée est alors retournée à la Chambre, qui, en règle générale, refuse en bloc sans débat d'approuver les amendements du Sénat et demande la nomination d'un comité mixte de conférence. Ce comité se compose ordinairement de 3 membres de chaque Chambre. Il essaie de concilier les différences qui existent entre les dispositions primitives et les amendements, parfois en coupant brutalement la différence entre les deux crédits accordés pour des services déterminés par les deux Chambres ; au cas où il parvient à un arrangement, il en fait le rapport aux deux Chambres. Ce rapport d'un Comité de Conférence est considéré par la Chambre comme une question méritant le plus grand privilège, non susceptible d'amendement, ni de division ni de dépôt sur le bureau de la Chambre, ni de renvoi au Comité de la Chambre entière. C'est « une question qui, à tous égards, doit être traitée en son entier, adoptée ou rejetée par un seul et unique vote » (3). Au cas où les deux Chambres se mettent d'accord pour accepter le rapport de leur comité de conférence, le bill est transmis au Président des Etats-Unis, et, s'il échappe à son *veto*, il devient loi.

(1) *Rules and Practice of the House of Representatives, Rule XXIII, sec.* 3.
(2) Art. I, sect. 7 de la Constitution.
(3) *Rules and Practice of the House of Representatives*, 1897, p. 358.

Digitized by Google

C. *Procédure suivie pour la Législation financière.* — Ces conflits entre la Chambre et le Sénat en matière financière sont le plus souvent sans correspondant dans les législatures bicamérales des autres Etats. Il est très rare que la Chambre haute ait des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre plus populaire, en ce qui concerne les recettes et les dépenses. « Les Etats-Unis sont le seul grand pays du monde où les deux Chambres soient réellement égales et coordonnées. Un tel système pourrait difficilement fonctionner et serait dans l'impossibilité de durer, si le Pouvoir exécutif était la créature de l'une des Chambres ou des deux, ou si elles n'étaient pas toutes deux en contact immédiat avec le peuple souverain. » — « En cas de conflit, le Sénat a ordinairement le dessus sur la Chambre, non pas, cependant, toujours. Il est composé de moins de membres, et peut, par suite, plus facilement grouper sa majorité ; ses membres ont, d'autre part, plus d'expérience, et il a le grand avantage d'être permanent, tandis que la Chambre est un corps temporaire (1). Le Sénat peut tenir bon, parce que, à supposer qu'il n'ait pas, sur le moment, raison de l'autre assemblée, il a toujours l'espoir de triompher lorsqu'une nouvelle Chambre siégera à Washington. La Chambre, elle, n'a pas le moyen d'attendre ; l'heure de sa propre dissolution est, en effet, déterminée d'avance. D'ailleurs, elle ne connaît pas le for intérieur du Sénat, tandis que celui-ci, dont bien des membres ont siégé à la Chambre, est au courant des tenants et aboutissants de sa rivale, peut mesurer sa force et se jouer de sa faiblesse » (2). M. Boutmy, dans ses *Etudes de Droit Constitutionnel* (2e partie, section IV) déclare de son côté : « La condition dans laquelle la Chambre des Représentants des Etats-Unis se trouve d'ordinaire relativement au budget amendé par le Sénat, ressemble à la position du Sénat français quand, à la fin de l'année, on lui soumet le budget voté par la Chambre ; le Sénat est obligé de le voter à la hâte, à moins d'être obligé de recourir à l'expédient inévitable des douzièmes provisoires ».

L'exposé succinct de la procédure législative en matière financière dans le Congrès est de nature à donner une impression fausse. Avec des comités indépendants élaborant, sans s'occuper les uns des autres, des mesures, les unes pour les recettes, les autres pour les dépenses, avec deux Chambres législatives, égales en pouvoir, aboutissant à un accord par un compromis artificiel, est-il possible d'obtenir de la cohérence et de l'unité dans les finances publiques ?

A coup sûr, on ne peut attendre d'un pareil système, à moins d'accident, un équilibre annuel exact entre les recettes et les dépenses. Mais si les résultats du système ne sont pas tous ceux qu'on pourrait désirer, ils sont bien meilleurs que ceux que l'on pourrait craindre. Voici comment cela s'explique. Les lois relatives aux recettes sont d'ordinaire revues non pas tous les ans, mais à intervalles irréguliers, par exemple tous les trois ou quatre ans,

(1) La Chambre est élue tous les deux ans, tandis que la durée de la fonction sénatoriale est de six ans ; de plus, le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans.

(2) Bryce, *la République américaine, édit. française*, t. I, p. 273 et 274 (Chap. XVIII).

Digitized by Google

quand le chaos général des finances nationales — l'arrivée d'un déficit ou d'un excédent — apparait. Certains crédits, d'autre part, sont accordés en vertu de *statutes* qui ont un effet permanent. Parmi les crédits permanents (*permanent appropriations*) figurent les intérêts de la Dette publique, le crédit d'amortissement destiné à éteindre annuellement une partie du capital de la Dette, les frais de recouvrement des revenus et d'autres articles divers. En outre, le *Speaker* de la Chambre exerce sur les comités qu'il forme lui-même une surveillance générale et un contrôle. Les extravagances, lorsqu'il n'y a pas un semblant de nécessité qui les excuse, sont de nature à mettre en mauvaise posture, lors des prochaines élections congressionnelles, le parti au pouvoir ; c'est le *Speaker*, en sa qualité de premier leader du parti dans le Congrès, qui fait sentir dans le sein du Comité la nécessité de ne pas froisser le sentiment populaire favorable à l'économie.

Il est arrivé que, depuis la guerre civile (1865), les revenus fédéraux ont d'ordinaire dépassé de beaucoup les dépenses. Les excédents ont, en général, été appliqués à la réduction de la Dette publique. En une ou deux occasions, la détresse des finances a conduit à un déficit, que l'on a comblé au moyen d'emprunts ou, parfois, de relèvement des impôts. L'augmentation des dépenses de la guerre de 1898 a été couverte en partie par l'emprunt, en partie par le relèvement des taxes ; toutefois, la diminution des dépenses après la guerre a conduit à la suppression des taxes de guerre. Les excédents chroniques ont plus d'une fois amené des dépenses extravagantes qui, comme cela est arrivé pour les pensions en vertu de l'Act de 1890, sont devenues des charges permanentes pour le budget. Mais, somme toute, le système ou, comme on le dit quelquefois, l'absence de système a produit moins de mal qu'on n'aurait pu le craindre. La multiplication des Comités d'Appropriation a certainement eu un bon effet. Elle a mis un grand nombre de membres de la Chambre en contact immédiat avec la réalité au lieu des prétendues nécessités des divers services publics. Des 8 Comités de la Chambre qui préparent des bills de crédits, aucun n'a moins de 15 ni plus de 17 membres, mais entre eux tous ils comprennent une partie importante et influente du corps entier.

Que, malgré des orgies accidentelles d'extravagance, la Chambre ait été, en somme, plutôt économe que trop insouciante des deniers publics, c'est ce qui l'on peut voir dans le fait que régulièrement à chaque session intervient le Bill normal de crédits supplémentaires (*the Deficiency Appropriation Bill*) pour combler les insuffisances de crédits nécessitées pour l'année courante.

Il faut examiner le veto présidentiel en matière financière. La Constitution (1) donne au Président le droit d'opposer son veto à tout bill voté par le Congrès, pourvu qu'il exerce ce droit dans les 10 jours qui suivent le vote du Bill, en le retournant avec ses objections à la Chambre qui en pris l'initiative

(1) Art. 1er, sect. 7, Const. Au cas où le Congrès, par un ajournement, empêcherait le Président de renvoyer une mesure dans la période fixée de 10 jours, la mesure, si elle n'est pas signée par le Président, ne devient pas loi.

Digitized by Google

Si les deux Chambres, par un vote des 2/3 dans chaque Assemblée, votent à nouveau le bill, il devient loi sans l'approbation du Président. La force du veto présidentiel consiste en ceci qu'il faut une majorité des 2/3 dans chaque Chambre pour le surmonter. Sa faiblesse réside dans ce fait que le Président ne peut pas désapprouver certains articles d'un bill ; il doit approuver ou rejeter le bill en son entier. L'efficacité du veto dépend, en grande partie, du caractère personnel du Président. Il est arrivé parfois que le Congrès a joint aux *Appropriation Bills* des dispositions qui ne se rattachaient pas strictement à la matière du bill, à l'effet de contraindre le Président soit à approuver des mesures auxquelles l'on savait qu'il était opposé, soit à ajourner le crédit nécessaire à un département du service public. Ces dispositions sont connues sous le nom de « *riders* ». La dernière tentative de ce genre a pris fin par la victoire du Président ; le précédent qui s'est alors établi semble s'être fortifié en une coutume susceptible de durer.

V

CONTRÔLE ET VÉRIFICATION DU BUDGET.

Il y a un double système de vérification des comptes financiers du Gouvernement fédéral. En premier lieu, les dépenses des départements ministériels doivent être vérifiées par des Comités du Congrès ; en deuxième lieu, il y a six bureaux administratifs de contrôle, placés chacun sous la direction d'un *Auditor*, et tous dans la subordination du *Comptroller* de la Trésorerie. Parmi les comités permanents de la Chambre des Représentants, il y en a neuf qui ont respectivement à examiner les comptes du Département d'Etat, du Département du Trésor, de celui de la Guerre, de celui de la Marine, du Post Office, du Département de l'Intérieur, de celui de la Justice, de celui de l'Agriculture et les dépenses des Bâtiments publics. Au Sénat, il y a un comité permanent de « l'organisation, du Contrôle et des Dépenses des Départements exécutifs ». Ces comités sont absolument indépendants des Comités financiers qui préparent les mesures relatives à l'établissement des recettes ou aux appropriations. Ils ont parfois relevé dans les comptes fédéraux des contradictions, des irrégularités, et même de véritables fraudes.

Toutefois, le fait que les sièges dans ces comités ne sont point considérés comme des postes enviables semblerait indiquer que leurs fonctions ne sont point regardées comme de première importance.

La vérification administrative est concentrée dans six bureaux ayant chacun à sa tête un *Auditor*. Ainsi, il y a un *Auditor* pour le Département du Trésor, pour le Département de la Guerre, pour celui de la Marine, pour l'Intérieur, pour les Postes, pour le Département d'Etat. Dans ce dernier département, sont compris divers bureaux qui ne sont directement sous le contrôle

Digitized by Google

administratif d'aucun des Départements (1). Les comptes rendus dans ces divers départements doivent d'abord être examinés par l'*Auditor* spécial du Département ; mais on peut en appeler de sa décision au *Comptroller* du Trésor. Cet appel peut être fait soit par le Département concerné, soit par les particuliers intéressés, pourvu qu'il intervienne dans l'année qui suit la décision de l'*Auditor*. Le *Comptroller* n'a pas à reviser les comptes, sauf en cas d'appel contre les arrêtés de comptes faits par l'*Auditor*. La décision du *Comptroller* est définitive pour la branche exécutive du Gouvernement ; mais les particuliers peuvent en appeler aux Cours de justice fédérales. Le *Comptroller* a aussi à statuer sur la validité de tout paiement à faire, lorsque son avis est demandé par le chef d'un Département ou par un fonctionnaire payeur.

VI

LA TRÉSORERIE AUX ÉTAT-UNIS.

L'exposé précédent de l'*Audit* et du contrôle administratif anticipe, en partie, sur l'exposé de l'administration générale des finances fédérales. Il sera ici nécessaire de débuter par une esquisse du département du Trésor.

Le curieux amalgame d'attributions confiées aujourd'hui au Secrétaire de la Trésorerie en tant que chef du département du Trésor paraît, au premier abord, défier toute analyse.

Le Secrétaire exerce un contrôle sur la construction des Edifices gouvernementaux, sur l'Inspection Côtière et Géodésique (*Coast and Geodetic Survey*), sur le service du sauvetage (*Life-Saving-Service*), sur le service des Phares et sur le *Revenue cutter service*. L'inspection des bateaux à vap eur et la surveillance du service des Hôpitaux maritimes lui sont aussi confiées. Il doit faire observer les règlements sur les quarantaines. Le bureau de l'Immigration est placé sous sa direction. Les pêcheries de phoques sont remises à ses soins. Un bureau spécial de statistique est annexé à la Trésorerie. Les divers Hôtels des Monnaies ainsi que les bureaux d'Impression et de Gravure où sont préparés tous les billets en circulation ressortissent à son service, ainsi que les tâches plus homogènes d'inspecter les banques nationales, de percevoir les recettes et d'effectuer les paiements du gouvernement, de veiller sur les fonds publics et d'administrer la dette publique. Cette quantité déconcertante d'attributions diverses n'ayant pas un caractère financier s'explique par ce fait qu'en construisant l'usine administrative fédérale, le Congrès a procédé au petit bonheur et d'une façon absolument illogique ; il a attribué de nouvelles fonctions aux Département dont le personnel et l'organisation existants pouvaient permettre plus facilement de rendre les services demandés. L'existence des *Revenue Cutters* qui, à l'origine, devaient assurer une exécution plus stric

(1) Le fonctionnement du contrôle administratif et de la vérification a été réorganisé par l'Act du 31 juillet 1894.

Digitized by Google

des lois douanières explique pourquoi le département du Trésor s'est trouvé investi de fonctions telles que l'Inspection des phares par exemple. Il est donc nécessaire de distinguer, dès le début, entre les fonctions étrangères à la Trésorerie et celles qui ont un caractère essentiellement financier.

A. *Les Fonctions financières de la Trésorerie.* — L'histoire de la Trésorerie aux Etats-Unis est curieuse. Elle montre qu'au début dominait le principe que la Trésorerie doit être strictement cantonnée dans les fonctions financières. Elle fait aussi voir que, dans la suite, a triomphé l'idée d'y ajouter des fonctions de banque aux fonctions financières.

Très peu de temps après l'adoption de la Constitution actuelle, le Congrès donna un privilège à la première banque des Etats-Unis (1791). Le gouvernement des Etats-Unis était actionnaire et se servait de la Banque et de ses succursales comme d'une agence financière commode. La Trésorerie était tenue de recevoir les billets de la Banque en paiement de toutes les créances publiques, tant que les billets seraient payables en espèces. A l'expiration du privilège de la Banque en 1811, le Congrès refusa de le renouveler. Ce refus était le résultat d'une opposition politique puissante. En 1816, après une triste expérience faite au cours de la seconde guerre avec l'Angleterre, alors que les différentes Banques privilégiées par les Etats eurent pour la plupart suspendu les paiements en espèces, le Congrès conféra, pour une nouvelle période de 20 ans, un privilège à la seconde Banque des Etats-Unis. Le Gouvernement fut représenté de nouveau dans la Direction et déposa une grande partie de ses fonds à la Banque et à ses succursales. Avant l'expiration du privilège de la Banque, le Président Jackson, dans son *Message au Congrès,* avait vivement attaqué l'institution. Le résultat d'un conflit politique aigu et prolongé fut l'échec de la Banque pour l'extension de son privilège. Par suite, pendant quelques années, le Gouvernement fédéral eut recours aux Banques privilégiées des Etats comme agents financiers. Dans la crise de 1837, le Gouvernement subit des pertes considérables pour avoir déposé des fonds dans les Banques d'Etats mises en faillite. On décida que, à l'avenir, le Trésor fédéral aurait la garde de ses propres fonds ; mais ce ne fut qu'avec le vote de l'Act du 6 août 1846 que ce que l'on appelle le « Trésor Indépendant des Etats-Unis » devint une entité réelle. Cet Act l'organisa avec des locaux lui permettant de recevoir, de garder les fonds et d'en opérer le paiement. La loi défendit que les deniers des Etats-Unis fussent déposés dans des Banques d'Etats ; le Trésor n'eut plus le droit de recevoir, en paiement des créances ou des impôts publics, autre chose que des espèces ou ses propres obligations. L'expression « Trésorerie Indépendante » qui, au début, impliquait formellement une rupture de tous rapports entre la Trésorerie et les Banques est encore aujourd'hui maintenu pour désigner les neuf sous-Trésoreries qui constituent les branches de l'Office central du Trésor (*Central Treasury Office*) à Washington. Les sous-Trésoreries, ayant chacune à sa tête un Trésorier adjoint (*Assistant Treasurer*), ont leurs sièges dans les villes suivantes : New-

Digitized by Google

York, Boston, Philadelphie, Baltimore, Cincinnati, Chicago, Saint-Louis, la Nouvelle-Orléans et San Francisco.

B. *Contrôle des Banques et administration générale.* — Le résultat des opérations financières de la Guerre civile a été d'unir encore plus étroitement le Trésor avec les Banques et, en réalité, de faire du Trésor lui-même une immense Banque d'émission. Avant la Guerre civile, les Banques existantes recevaient une charte des différents Etats. Afin de vendre plus facilement les obligations lancées par le gouvernement fédéral sur le marché et afin d'obtenir une circulation uniforme sur tout le territoire de l'Union, le Congrès créa le système des Banques Nationales par des Acts votés en 1863 et 1864. Les Banques Nationales ont été autorisées à émettre des billets de banque, mais seulement pour une somme égale à la valeur des obligations des Etats-Unis qu'elles déposent au Trésor. Ces obligations restent la propriété des Banques qui en reçoivent, à intervalles périodiques, les intérêts échus. Au cas toutefois où une Banque tomberait en faillite, les obligations qui sont à la garde du Trésor peuvent être vendues et le porteur du billet de la Banque en faillite sera indemnisé sur le produit. Lorsqu'une Banque veut diminuer sa circulation en billets, elle peut, en échange de ses billets, en tout ou en partie, recevoir du Trésor la somme correspondante en obligations prises sur le dépôt effectué par elle en garantie de ses billets. De même, en augmentant le dépôt d'obligations au Trésor, une Banque peut accroître sa circulation en billets jusqu'à concurrence du dépôt additionnel qu'elle fait en obligations. A raison de la taxe prohibitive qui frappe la circulation fiduciaire des Banques autres que les Banques nationales, la circulation fiduciaire est entièrement composée des billets des banques nationales et la circulation est émise par le Trésor. Les billets des Banques nationales sont préparés par le Bureau de l'Imprimerie et de la Gravure du Trésor et remis en blanc, pour la somme précédemment indiquée, aux Banques Nationales qui y sont autorisées.

Il y a plus de 4.000 Banques nationales disséminées sur tout le territoire de l'Union. Sur elles toutes, le Trésor, par l'organe du contrôleur de la circulation *Comptroller of the Currency*, exerce une surveillance minutieuse, examinant les comptes de chaque banque plusieurs fois par an et exigeant la publication, à intervalles fréquents, de la situation de leurs affaires. Le Trésor agit, en outre, comme agence centrale de remboursement des billets des Banques nationales. Chaque Banque est tenue par la loi de rembourser, à ses propres guichets, ses propres billets en « monnaie légale » (1). Mais, en fait, les billets des Banques nationales sont principalement remboursés au Trésor à

(1) Ces mots « monnaie légale » (*lawful money*) sont interprétés comme signifiant en espèces ou en billets ayant cours légal émis par le Trésor. Les billets des Banques nationales n'ont pas cours légal bien qu'ils soient reçus par le Trésor pour toutes ses créances sauf les droits de douanes et qu'ils puissent être employés par le Trésor dans tous ses paiements sauf pour le service des intérêts de la dette publique. Pour ces deux catégories de paiement, le créancier peut exiger de l'or.

Digitized by Google

Washington. Chaque Banque est tenue de garder en dépôt chez le Trésorier à Washington une somme en « monnaie légale » égale à 5 p. o/o de sa circulation fiduciaire. Ce fonds de remboursement, chaque Banque doit le compléter de temps en temps, car il est diminué par l'effet du remboursement, effectué par le Trésor, des billets des Banques.

Il existe un lien nouveau et plus étroit entre la Trésorerie et les Banques nationales. En vertu de la section 5153 des Statutes revisés, le Secrétaire du Trésor a le pouvoir de désigner des Banques Nationales pour servir de dépositaires des deniers publics, sauf pour les droits de douanes qui doivent être versés directement au Trésor ou dans une sous-Trésorerie. Les Banques qui sont ainsi désignées comme dépositaires du Gouvernement sont tenues de fournir caution pour les deniers publics qu'elles détiennent. Ces dépositaires (au nombre de quelques centaines) sont des parties essentielles du système de la Trésorerie. Les fonds publics, — qu'ils soient déposés à la Trésorerie à Wathington, dans les neuf Sous-Trésoreries, ou dans l'une des Banques Nationales désignées comme dépositaires du gouvernement, — « peuvent être retirés par la Trésorerie des Etats-Unis, en conformité avec les crédits ouverts par la loi » (Revised Statutes, sec. 3593). Il y a 250 Banques Nationales agissant comme dépositaires réguliers permanents, et 448 Banques Nationales qui agissent comme dépositaires temporaires.

Ces dépositaires adjoints constituent une très grande ressource pour la Trésorerie, lorsque, pour une raison quelconque, il arrive que les recouvrements effectués par la Trésorerie excèdent de beaucoup les paiements. Il y a deux exemples récents du concours ainsi donné à la Trésorerie et au pays en général; c'est d'abord lorsque furent faits les établissements de Chemins de fer du Pacifique : le gouvernement fédéral reçut, à un moment, plus de 50.000.000 de dollars ; ce fut ensuite pendant la guerre d'Espagne : les ventes d'obligations créées en 1896 donnèrent 200.000.000 de dollars. Si ces sommes avaient été retirées effectivement de la circulation, cela eût amené un resserrement sérieux dans le marché monétaire. La création de dépôts dans les banques dépositaires, sous réserve de la faculté pour le Trésorier des Etats-Unis d'opérer des retraits de fonds, fit disparaître toute difficulté dans les deux cas. Les dépôts du gouvernement dans les Banques Nationales servant de dépositaires gouvernementaux se sont élevés de 15.000.000 de dollars en 1897, à 150.000.000 de dollars en 1902. Si le système primitif de la Trésorerie indépendante, d'après lequel les deniers publics fédéraux devaient être gardés exclusivement par la Trésorerie et les Sous-Trésoreries avait été encore en vigueur, le resserrement dans la circulation, au cours de ces cinq années, se serait élevé à 135.000.000 de dollars.

Même avec le système actuel, il y a souvent des craintes de resserrement ; la Trésorerie doit alors recourir au payement anticipé d'intérêts non encore échus ou à quelque autre moyen analogue afin de remettre en circulation des deniers qui, autrement, seraient inutilisables par suite de l'excès des recouvrements sur les paiements. Ces difficultés sont plus grandes encore

Digitized by Google

lorsque l'excès des recouvrements du Trésor est dû principalement à l'augmentation des droits de douane. Les recouvrements de cette nature doivent, en effet, être conservés par la Trésorerie ou par les Sous-Trésoreries et ne peuvent être déposés dans aucune autre banque; ils ne peuvent quitter les caves de la Trésorerie que pour être affectés aux destinations voulues par la loi.

Le Secrétaire de la Trésorerie émet les mandats pour toutes les sommes payées à la Trésorerie, et il émet les mandats sur le Trésorier des Etats-Unis pour toutes les sommes payées par la Trésorerie, en indiquant dans ces derniers l'Act d'appropriation spécial sur lequel ils doivent être imputés (Rev. Stat. 3675). Ceci est en conformité avec la disposition constitutionnelle (art. I, Sec. 9, § 7) qu' « aucune somme ne peut être tirée du Trésor qu'en conséquence d'appropriations faites par la loi; un relevé et un compte réguliers de toutes les recettes et dépenses de deniers publics seront publiés de temps en temps ».

Les crédits, — sauf les crédits permanents, — ouverts pour un motif quelconque cessent d'être valables, s'ils n'ont pas été employés dans les deux ans, à moins qu'intervienne une nouvelle loi (1). Ceci est conforme à la Section 3685 des Statutes Revisés aux termes de laquelle... « en aucun cas, un crédit spécial ne vaudra pour plus de deux ans à moins d'une nouvelle disposition de la loi ».

Aucun département ne peut « dépenser dans une année financière une somme supérieure aux crédits alloués par le Congrès pour ladite année, ni engager le gouvernement par contrat pour des paiements futurs de fonds dépassant les crédits ouverts » (Rev. Stat., sect. 3679).

Les *Virements* sont expressément interdits par la section 3678 des Statutes Révisés d'après laquelle « toutes sommes accordées pour les diverses branches de dépense des services publics seront appliquées exclusivement au but pour lequel elles ont été spécialement votées et ne pourront être appliquées à aucun autre but ».

Les comptes de la Trésorerie pour l'année financière sont dressés d'après les recettes et dépenses effectives effectuées durant cette période ; ils sont arrêtés promptement et publiés peu de temps après l'expiraration de l'année. La *Gestion annuelle* plutôt que l'*Exercice financier* est la règle.

C. *La Trésorerie comme Banque d'Emission.* — En dehors des relations étroites existant entre la Trésorerie et les Banques Nationales, nous devons ajouter une description des fonctions qui découlent directement pour la Trésorerie de sa qualité de banque d'émission. Il y a en circulation environ 400.000.000 de dollars de billets ayant cours légal, pour lesquels la Trésorerie conserve une réserve en or, et sur laquelle ces billets sont remboursés à présentation. Ces billets ayant cours légal sont de deux sortes : ceux qu'on appelle les *Sherman notes* (2) et qui officiellement portent le nom de Billets de la Trésorerie

(1) La Constitution (Art. I, Sec. 8, § 12) dit qu'aucune ouverture de crédit pour l'entretien de l'armée « ne devra être faite pour plus de deux ans ».

(2) Ainsi appelés parce que le Sénateur Sherman était Président du comité du Sénat

Digitized by Google

(*Treasury Notes*) ; et les *Greenbacks* (1) officiellement appelés « Billets des Etats-Unis » (*United States Notes*). Les billets de la Trésorerie doivent leur origine à l'Act du 14 juillet 1890 qui ordonna l'achat de lingots d'argent et l'émission de billets pour une somme égale au prix en or des lingots achetés.

Tout d'abord, les billets devaient être remboursables en espèces, c'est-à-dire soit en or, soit en argent, au choix du Secrétaire de la Trésorerie. En fait, ils furent remboursés en or à présentation. Les achats de lingots d'argent par la Trésorerie prirent fin en vertu de la loi de 1893. L'Act du 14 mars 1900 a rendu obligatoire le remboursement en or, à présentation, des billets de la Trésorerie ; il a ordonné que, après leur remboursement, ils seront détruits et qu'à leur place, au fur et à mesure que des dollars d'argent pourront être frappés avec les lingots que l'on a en main, des *Silver certificates* seront émis pour une valeur égale. Ces *Silver certificates* seront décrits avec soin ; mais il est bon de faire remarquer ici que cette partie spéciale de la circulation ayant cours légal est une circulation moribonde destinée à se transformer rapidement en *Silver Certificates*.

Lorsque les derniers *Sherman notes* auront disparu, et que la circulation ayant cours légal émise par la Trésorerie se composera exclusivement de *greenbacks*, il y aura une circulation irréductible en billets de 346.000.000 de dollars. Ces billets, lorsqu'ils sont remboursés en or par la Trésorerie, ne peuvent pas être détruits ; ils doivent être remis en circulation. Pour se procurer l'or nécessaire au remboursement de ses billets ayant cours légal, l'Act du 14 mars 1900 crée à part, dans la Trésorerie, un fonds de réserve de 150.000.000 de dollars en or (monnaie et lingots). Chaque fois que, par le remboursement de billets, cette réserve d'or tombe au-dessous 100.000.000 de dollars, le Secrétaire de la Trésorerie est tenu de rétablir et de maintenir la réserve d'or de 150.000.000 de dollars, premièrement, en échangeant les billets remboursés contre de la monnaie d'or prélevée dans le fonds général de la Trésorerie, ou contre de la monnaie d'or prise entre les mains des personnes qui veulent bien la déposer à la Trésorerie ou dans l'une des Sous-Trésoreries en échange de *greenbacks* (2) ; deuxièmement, lorsque l'or, dans le fonds de réserve, est tombé au-dessous de 100.000.000 de dollars en émettant des bons 3 pour 0/0 (3 *per cent bonds*) payables, à la volonté des Etats-Unis, un an après la date de leur émission.

Ce fut la remise en circulation obligatoire des billets remboursés combinée avec le déficit constaté dans les recettes de 1893-1896 qui occasionna de si grandes difficultés pendant cette période. Les billets une fois remboursés ne

qui, en 1890, rapporta au Sénat le Bill en vertu duquel furent achetés des lingots d'argent ; c'est pour représenter la valeur de ces lingots que ces billets de la Trésorerie furent primitivement émis.

(1) Ces billets sont les premiers qui furent imprimés à l'encre verte ; de là leur nom populaire.

(2) Il arrive parfois qu'une personne a, dans un lieu, de la monnaie d'or et désire l'échanger pour une valeur équivalente de greenbacks, avec lesquels il lui sera plus facile de payer un créancier éloigné qu'en envoyant de l'or ou une lettre de change.

Digitized by Google

pouvaient plus être retirés de la circulation ; ils étaient donnés en paiement des dépenses courantes et servaient ainsi plusieurs fois à faire sortir l'or de la Trésorerie. L'Act du 14 mars 1900 prescrit que les billets des Etats-Unis remboursés sur la réserve d'or seront réémis (c'est-à-dire qu'ils ne seront pas détruits et qu'ils seront finalement remis en circulation), mais que l'on ne pourra s'en servir « pour payer les déficits constatés dans les recettes courantes. »

En plus de la circulation fiduciaire émise par la Trésorerie et reposant sur la réserve en or, la Trésorerie émet des *gold certificates* et des *silver certificates* pour le dépôt d'espèces en or et en argent. Les espèces sur lesquelles ces certificats sont émis par la Trésorerie sont tenues en dépôt ; elles ne peuvent être échangées que contre ces *certificates*. Virtuellement, les espèces sont la propriété du possesseur des certificats ; la Trésorerie n'agit que comme gardien de ces espèces. Ces *certificates* entrent dans le courant de la circulation et dépassent, dans l'ensemble, le montant des billets des Etats-Unis (les *greenbacks*) et des billets des Banques Nationales. Le maximum de *silver certificates* que la Trésorerie puisse émettre est déterminé par le montant actuel des dollars d'argent, et par la frappe additionnelle qui pourra être faite avec les lingots d'argent appartenant au gouvernement et non monnayés. Les dollars d'argent bien que intrinsèquement ils ne vaillent en or qu'une partie de leur valeur nominale, sont ainsi limités en quantité ; comme ils ne forment qu'une partie des espèces nécessaires et qu'ils ont aussi cours légal, leur pouvoir d'achat est égal à celui de l'or, bien qu'aucune disposition de la loi ne les déclare remboursables en or. Il n'y a aucune limite maxima à l'émission des *gold certificates*, car la frappe de l'or est libre et illimitée. Les tableaux annexés montreront les différentes espèces de monnaies en circulation et les divers fonds que la Trésorerie est chargée d'administrer :

Tableau A. — Différentes espèces de monnaie en circulation au 1er octobre 190

Monnaie d'or	624.728.060	dolla
Gold Certificates	304.382.054	»
Dollars d'argent	75.043.719	»
Silver Certificates	459.571.478	»
Argent subsidiaire (*Subsidiary Silver*)	89.906.205	»
Billets de la Trésorerie de 1890 (*Sherman notes*)	26.741.790	»
Billets des Etats-Unis	342.930.086	»
Billets des Banques Nationales	352.383.259	»
Total	2.275.686.651	doll

Tableau B. — Fonds au 1er octobre 1902.

FONDS DE RÉSERVE.

Monnaie d'or et lingots d'or mis à part pour le remboursement	150.000.000	dol

Digitized by Google

FONDS EN DÉPÔTS.

Conservés pour le remboursement des billets et *certificates*, qu'ils garantissent spécialement.

Section de Remboursement.		Section d'émission	
Monnaie d'or. .	363.311.089 doll.	*Gold Certificates* en circulation.	363.311.089 doll.
Dollars d'argent.	465.752.000 »	*Silver Certificates* en circulation.	465.752.000 »
Dollars d'argent de 1890. . .	2.396.361 »	Billets de la Trésorerie en circulation. . .	26.836.000 »
Lingots d'argent de 1890. . .	24.439.639 »		
Total. .	855.899.089 doll.	Total. .	855.899.089 doll.

FONDS GÉNÉRAL AU 1er OCTOBRE 1902.

A la Trésorerie [or (monnaie et lingots)].	$ 77.195.736,09
Gold Certificates	58.929.035,00
Dollars d'argent.	2.565.14,100
Silver Certificates.	6.180.522,00
Lingots d'argent.	3.310.198,92
Billets des Etats-Unis	3.750.930,00
Billets de la Trésorerie de 1890	94.210,00
Billets des Banques Nationales	14.610.338,92
Monnaie d'argent subsidiaire (*Subsidiary silver coin*). . .	8.082.371,28
Circulation fractionnaire (*Fractional currency*).	141,37
Monnaie inférieure (*Minor Coin*)	701.445,92
Total	175.420.070,50
Dépôts aux Banques Nationales	134.110.388.86
Total	309.530.459,36
Engagements	88.277.065,24
Balance.	221.253.394,12

VII

LA DETTE PUBLIQUE.

La Trésorerie est chargée del'administration de la dette publique. Parmi les crédits annuels permanents, il en est un de 1 pour o/o de la dette entière des Etats-Unis, qui doit être mis de côté comme fonds d'amortissement pour l'extinction du capital de la dette publique suivant les directions du Secrétaire de la Trésorerie. Il y a un autre crédit annuel permanent égal à l'intérêt sur

Digitized by Google

toutes les obligations (*bonds*) appartenant au fonds d'amortissement, et devant être employé, suivant les indications du Secrétaire de la Trésorie, au rachat ou au paiement de la dette publique. Comme ces crédits doivent être pris sur les fonds « qui n'ont pas reçu d'autre affectation », le rachat du capital de la dette est suspendu, sauf le cas où il y a un excédent évident de recettes sur les dépenses gouvernementales ordinaires. Pour le moment, aucune partie de la dette portant intérêt ne peut être rachetée au gré du gouvernement. En conséquence, il arrive fréquemment que le Secrétaire de la Trésorerie s'adresse au marché et achète de la dette publique même avec prime. Ainsi, en octobre 1902, le Secrétaire de la Trésorerie a payé $ 22.846.529, 99 pour des bons arrivant à échéance en 1925 dont la valeur nominale était de 16.504.300 dollars. La différence $ 6.342 229, 99 représente les primes et l'intérêt au moment de l'achat.

Le tableau suivant montrera l'ensemble de la dette portant intérêt et la réduction opérée dans la dette portant intérêt au cours de la dernière année financière et du premier trimestre de l'année financière courante (1902-1903).

	Taux	Payable	29 juin 1901	30 juin 1902	1er octobre 1902
			dollars	dollars	dollars
Consolidés de 1930.....	2	Après le 1er avril 1930	445.940.750.00	445.940.750.00	445.940.750.00
Emprunt de 1908-1918...	3	Après le 1er avril 1908	99.621.420.00	97.515.660.00	97.515.660.00
Emprunt consolidé de 1907.....	4	1er juillet 1907.....	257.376.050.00	233.177.400.00	233.177.500.00
Refunding certificates.	4	Convertible.....	33.320.00	31.980.00	31.880.00
Emprunt de 1925.....	4	1er février 1925.....	162.315.400,00	134.994.200.00	134.994.200.00
Emprunt de 1904.....	5	1er février 1904.....	21.854.100.00	19.410.350.00	19.410.350.00
Total.....			987.141.040.00	931.070.340.00	931.070.340.00

VIII

LÉGISLATION BUDGÉTAIRE DES ÉTATS ET LÉGISLATION BUDGÉTAIRE LOCALE

A. *Législation Budgétaire des Etats.* — La législation financière dans les législatures des quarante-cinq Etats qui composent l'Union est, en général, semblable à la législation financière du Congrès. Il y a, il est vrai, plusieurs différences — presque toutes de peu d'importance d'ailleurs — entre les arrangements financiers des divers Etats. C'est ainsi qu'il n'y a pas de date uniforme pour le commencement de l'année financière. Dans quelques uns des Etats, la législature tient des sessions annuelles, tandis que, dans un plus grand nombre d'Etats, la législature ne se réunit que tous les deux ans. Le

Digitized by Google

Gouverneur de l'Etat, qui est le chef du département exécutif et correspond au Président dans l'organisation politique de l'Union, a généralement le droit de *veto* sur les lois passées par la législature. D'ailleurs, dans bien des Etats, le pouvoir de veto du Gouverneur lui permet de choisir et de repousser dans un *appropriation bill* des articles déterminés tout en acceptant les autres. Par contre, il y a quatre Etats dans lesquels le Gouverneur n'a pas le droit de veto. Ces exemples suffisent à montrer les points de contraste entre les divers Etats en matière de finances. Peut-être, le meilleur moyen d'acquérir une notion du caractère des finances d'Etats est-il de faire une comparaison large entre les méthodes financières des Etats et celles du Congrès fédéral. Il y a des points de ressemblance et des points de contraste.

Comme le Congrès, la législature de chaque Etat comprend deux Chambres; comme les Chambres du Congrès, les deux Chambres de la législature d'Etat sont pratiquement égales en pouvoir, malgré le fait que, dans quelques Etats, les mesures financières doivent prendre naissance dans la Chambre la plus nombreuse. De même que le Congrès, la législature d'Etat entretient des rapports particuliers avec l'Exécutif. Les chefs des départements exécutifs ou titulaires des portefeuilles ne sont pas représentés dans les législatures d'Etat. L'exécutif fait toutes ses communications officielles à la législature au moyen de documents écrits ou imprimés. Le Gouverneur de l'Etat est élu, comme le Président des Etats-Unis, pour une période fixe d'années ; pour lui, comme pour les chefs des bureaux administratifs, — lesquels sont souvent nommés par lui, — il n'y a pas de responsabilité devant la législature ; le maintien au pouvoir ne dépend pas de l'approbation politique de la législature.

Dans chaque Etat, il y a une évaluation (*estimate*) officielle des recettes et dépenses, qui est présentée à la Législature au moment de sa réunion. Cette évaluation est d'ordinaire préparée par le *Comptroller* d'Etat ; dans quelques Etats toutefois, c'est l'*Auditor* et dans d'autres le Secrétaire d'Etat qui a cette mission. Cet *estimate* n'est parfois qu'un simple exposé des recettes et des dépenses pour l'année financière écoulée ; plus souvent, il embrasse à la fois les comptes de l'année écoulée et les prévisions pour l'année financière qui va commencer. Ces *estimates*, comme la « lettre » du Secrétaire de la Trésorerie décrite plus haut, ne lient pas la législature. Les législatures, comme le Congrès, ont chacun leurs propres comités permanents, et c'est au Comité des voies et moyens que ces *estimates* sont renvoyés. Le dit Comité se sert des *estimates* comme d'une base documentaire au moyen de laquelle il rédige le premier brouillon des mesures qu'il rapporte ensuite à la législature.

Dans les législatures d'Etat, comme dans le Congrès, la même méthode générale prévaut, celle de préparer les mesures financières dans les réunions des comités financiers et d'en faire ensuite le rapport à l'assemblée sans que la Chambre entière ait, en bien des cas, le temps de procéder à un examen détaillé avant de passer au vote définitif. Les législatures d'Etat ressemblent au Congrès en ce que, dans chacune d'elles, il y a un certain nombre de comités financiers dont les bills sont souvent préparés sans qu'il y ait entre eux

Digitized by Google

d'entente préalable. En cas de désaccord entre les deux Chambres dans la législature, un comité temporaire de conférence est nommé. Ce comité aboutit généralement à un compromis qui est recommandé aux deux Chambres. La mesure est alors envoyée au Gouverneur pour qu'il la sanctionne.

Il y a cependant deux points essentiels de différence entre la législation financière du Congrès et celle des législatures d'Etat. La première est que le Congrès exerce un pouvoir pratiquement sans entraves en ce qui concerne les crédits ; les législatures d'Etat, au contraire, sont soumises en cette matière à de très puissantes restrictions constitutionnelles. La seconde différence est que, tandis que le Congrès assure rarement l'équilibre des recettes et des dépenses annuelles et que c'est à lui que généralement incombe la responsabilité d'excédents énormes, les législatures d'Etat assurent fréquemment un équilibre virtuel entre les revenus et les paiements ; ils peuvent tout au plus être responsables d'excédents ou de déficits d'importance très modérée.

Il faut chercher la raison des pouvoirs financiers restreints des législatures d'Etat dans plusieurs causes : 1° L'abus qu'elles ont fait de leurs pouvoirs financiers dans le passé, en particulier en ce qui concerne le crédit de l'Etat, a conduit plusieurs Etats à introduire dans leurs Constitutions des clauses restreignant très sévèrement les pouvoirs financiers de la législature. 2° La concentration de la population dans les centres urbains et la décadence relative des districts ruraux a entraîné l'augmentation des pouvoirs financiers des municipalités au détriment de ceux de la législature d'Etat. Si nous ajoutons que le Gouvernement central ou d'Etat tire, en grande partie, ses revenus de taxes directes assises sur la propriété générale, et que toute augmentation de ces taxes est immédiatement perçue et ressentie par le contribuable, nous avons expliqué en grande partie le rôle financier très limité que jouent aujourd'hui les législatures d'Etat.

La sphère financière limitée de la législature d'Etat suffirait à expliquer pourquoi il faut s'attendre à ce que la différence entre les recettes et les dépenses annuelles soit de faible importance. Mais il y a d'autres raisons pour que l'équilibre budgétaire soit assez fréquemment obtenu par les législatures d'Etat. Bien que les bills d'affectation des crédits aient été élaborés par des comités indépendants agissant sans entente réciproque, il est possible, vers la fin de la session de la législature, d'évaluer approximativement le montant total des crédits votés. Une évaluation est alors faite, — dans l'Etat de New-York par exemple, par le *Comptroller* — du revenu probable pour l'année suivante à retirer de certains recouvrements, en dehors du produit de la taxe d'Etat sur la propriété générale. Le taux de la taxe d'Etat sur la propriété générale est alors calculé de manière à obtenir la somme complémentaire nécessaire. Cette détermination du taux ou du tant p. o/o nécessaire est rendue possible par l'évaluation qui antérieurement a été faite de la propriété dans toute l'étendue de l'Etat. Le recouvrement de la taxe directe sur la propriété générale est ordinairement fait dans les districts de taxation locaux par des fonctionnaires qui, en même temps et de la même manière,

Digitized by Google

perçoivent les sommes nécessaires pour les services locaux et municipaux. Puis remise est faite aux autorités d'Etat ou centrales des contributions dûes par les différents districts locaux à la Trésorerie d'Etat.

Dans d'autres Etats, l'équilibre annuel est assuré par un autre moyen. Dans quelques Etats, des lois ayant un effet permanent ordonnent qu'une taxe d'un tant p. o/o déterminé sera levée sur la propriété générale pour certains fonds (1). Ainsi, une taxe annuelle de 5 milles par dollars d'estimation doit aller au fonds scolaire d'Etat, et il en est ainsi pour divers autres « fonds ». L'estimation du montant de ces « fonds » est déterminée d'avance. En dehors de ces « fonds » particuliers, la législature peut être autorisée à lever, pour le fonds général, une certaine taxe ne devant pas dépasser un chiffre déterminé. Ce fonds général constitue alors pratiquement le seul argent que le législateur puisse dépenser à peu près comme il lui plait.

Les *Appropriation bills* seront donc aménagés de manière à épuiser presque complètement le fonds général ; c'est ainsi que l'équilibre est souvent atteint.

Quant au contrôle et à la vérification, l'autorité du premier degré est en général le *Comptroller* ou *Auditor* d'Etat. Ce fonctionnaire doit examiner toutes les demandes de fonds formulées dans les départements et s'assurer tout d'abord de leur légalité. Il rédige ensuite un mandat (*warrant*) sur le Trésorier d'Etat pour que ces sommes soient mises à la disposition du service compétent. C'est aussi au *Comptroller* qu'il appartient généralement de vérifier les quittances renvoyées par les différents départements, de manière à s'assurer que les deniers publics n'ont été dépensés que pour les objets indiqués dans la loi des crédits. Dans quelques Etats, il y a des comités permanents de la législature qui ont reçu mission de procéder à une vérification séparée des comptes des différents départements. Dans d'autres Etats, un Inspecteur des Finances (*Inspector of Finance*) ou une petite commission composée en partie de chefs des départements d'Etat, est nommée par le Gouverneur pour vérifier les comptes financiers (2).

B. *Dettes des Etats.* — Les dettes des Etats sont relativement faibles et manifestent une tendance constante à décroître. C'est ainsi qu'entre 1890 et 1895 la dette (*the real bonded indeabtness*) des gouvernements d'Etat a décru de 203.804.575 dollars. L'explication réside dans les dispositions très strictes insérées maintenant dans presque toutes les Constitutions d'Etat et qui limitent le pouvoir de la législature touchant l'emploi du crédit de l'Etat. Les Constitutions d'Etat stipulent souvent que, sauf pour réprimer une insurrec-

(1) Ces « fonds » doivent être distingués des « fonds de garantie » « *trust fund* » qui jouent aussi un grand rôle dans les finances d'Etat. Les « *trust funds* » se composent de certains biens, terres ou gages, détenus par l'Etat en qualité d'administrateur (*trustee*) et dont le revenu doit être affecté à certains buts déterminés, tels que l'instruction.

(2) On trouvera une étude très complète de la législation financière dans les législatures d'Etat dans *Die Finanzverhältnisse der Einzelstaaten der Nordamerikanischen Union* par le Dr Ernest Ludlow Bogart. Iéna, 1897.

Digitized by Google

tion ou repousser une invasion, la dette contractée par l'Etat ne pourra jamais dépasser un certain taux qui, parfois, n'atteint pas 100.000 dollars.

C. *Législation budgétaire locale.* — Déjà, dans cet article, nous avons appelé l'attention sur le total énorme des dépenses faites par les Gouvernements locaux. Chaque Etat est divisé en comtés et les comtés en *towns* ou *townships*.

Ces gouvernements locaux ont chacun leurs autorités propres que l'on appelle généralement *Commissioners* ou *supervisors* de comté dans les comtés, et *selectmen* ou *township Committeemen* dans les *towns* et *townships*. Ces bureaux (*boards*) déterminent en général les sommes qui doivent être affectées aux différents services locaux et établissent ensuite, sur l'évaluation de la propriété générale dans leur juridiction, un taux de taxation suffisant pour obtenir les fonds nécessaires. Dans les districts ruraux, ces bureaux de comté et de villes remplissent d'ordinaire leurs fonctions avec un souci suffisant de l'économie ; et pratiquement, la législature d'Etat n'intervient que fort peu dans leurs opérations financières.

Il faut observer, en passant, que la taxe sur la propriété générale qui est la source unique la plus abondante de revenu pour les gouvernements locaux est administrée, en général, par les fonctionnaires locaux. Ils recouvrent sur le contribuable, en une seule fois, les sommes qu'on lui demande pour le Gouvernement local et pour le Gouvernement d'Etat, de sorte que le redevable voit sur sa feuille d'impôt la somme totale qu'il paie aux Gouvernements d'Etat, de comté et au gouvernement local. Les fonctionnaires locaux font remise des sommes dues à l'Etat et au comté, après en avoir déduit les sommes recouvrées pour les services locaux.

Les cités (*cities*) ou municipalités (*municipalities*) forment la classe de beaucoup la plus importante des Gouvernements locaux. Leurs procédés budgétaires sont difficiles à décrire pour le motif que les cités diffèrent beaucoup quant à leur population et quant à la nature de leurs chartes. En outre, la période actuelle est essentiellement une période de transition en ce qui concerne les Gouvernements municipaux aux Etats-Unis (1).

D'une manière générale on peut dire que plus faible est l'importance de la cité et plus ses procédés financiers se rapprochent de ceux usités dans les gouvernements de comté et de ville (*town*) ; plus discrète aussi est l'intervention du gouvernement central ou d'Etat dans les finances de la cité. C'est le conseil de cité (*City Council*), — lequel est un corps représentatif, — qui élabore le budget et le met à exécution. D'un autre côté, plus grande est la cité et plus fréquente est l'intervention de la législature d'Etat dans les finances locales ; plus restreints sont aussi les pouvoirs du *City Council* sur le budget municipal. La cité de New-York présente le meilleur exemple de ces deux tendances. Son budget annuel dépasse 90 millions de dollars ; et cependant, sur

(1) Le recensement de 1900 fait apparaître 546 cités (*cities*) ayant chacune une population de 8.000 âmes ou au-dessus. Dans ce nombre, il y a 38 *cities* de plus de 100.000 âmes et une population totale dépassant 14.200.000.

Digitized by Google

dépenses totales, les 3/5 sont effectués en exécution de lois votées par la législature d'Etat. Ces lois obligent la cité de New-York à entretenir certains services ; elles déterminent même, dans quelques cas, le nombre et le traitement des employés de la cité. Le pouvoir sur le budget de la cité de New-York est, en réalité, non plus dans les mains des *aldermen* — qui sont l'assemblée représentative de la cité, — mais dans celles du Bureau d'Evaluation et de Répartition (*Board of Estimate and Apportionment*), qui est un petit comité composé du maire (*Mayor*), du *Comptroller* de la cité et de plusieurs autres chefs de départements administratifs municipaux. La tendance, dans les cités les plus grandes de l'Amérique, de placer la préparation et la mise à exécution du budget entre les mains d'un petit nombre de fonctionnaires administratifs quelquefois élus, mais parfois nommés par le maire de la Cité ou par le Gouverneur de l'Etat, est un abandon curieux de la vieille coutume anglo-saxonne de ne faire voter les impôts que par des représentants élus par le peuple ; telle est cependant la tendance qui prévaut aujourd'hui (1).

Traduit par M. Max Boucard et Gaston Jèze.

WINTHROP MORE DANIELS
De l'Université de Princeton (Etats-Unis, New-Jersey).

(1) L'étude des finances municipales américaines a été éclairée récemment par plusieurs publications remarquables, en particulier *The Finances of New-York City*, par E. P. Durand ; *The Financial History of Baltimore*, par J. P. Hollander ; *City Finances in the United States with special reference to the Budget* par Frederick R. Clow ; et les statistiques publiées par le *Bulletin of the United States Department of Labor*, en septembre 1900.

Digitized by Google

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

SOMMAIRE. **Section I. Finances nationales.** — § 1. Produit général des voies et moyens de l'exercice 1901.
§ 2. Produit des rôles généraux des *contributions directes* pour 1901.
§ 3. Montant des taxes assimilées pour 1901.
§ 4. Comparaison des produits définitifs des rôles des contributions directes pour les années 1880, 1885. 1890, 1895, 1900.
§ 5. La revision du revenu net des propriétés bâties de 1899-1900.

Section II. Finances locales. — § 1. Situation financière des départements à la clôture de l'exercice 1899.
§ 2. Résultats définitifs des rôles de 1901 pour les taxes municipales assimilées aux contributions directes.
§ 3. Taxes municipales de remplacement des droits d'octroi (Montant des rôles primitifs de 1901).

SECTION I

FINANCES NATIONALES.

§ 1.

Produit général des voies et moyens de l'exercice 1901 (1).

Considérés dans leur ensemble, les voies et moyens du budget de l'exercice 1901 se sont élevés à la somme totale de 3.576.051.989 fr. savoir :

(1) Cette statistique a été établie à l'aide du *Compte définitif des recettes de l'exercice rendu par le ministre des Finances*, Paris, Imp. nationale, 1903.

Digitized by Google

	Produits *recouvrables* en France	Produits *recouvrables* en Algérie	Total
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
§ 1er. — Impôts et revenus.....	2.496.414.605 36	1.525 82	2.496.416.131 18
§ 2. — Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat.....	745.644.347 35	955.289 35	746.599.636 70
§ 3. — Produits et revenus du domaine de l'Etat....	53.347.396 50	1.741.306 59	55.088.703 09
§ 4. — Produits divers du budget.....	64.565.217 48	1.121.163 96	65.686.381 44
§ 5. — Ressources exceptionnelles.....	76.093.109 31	»	76.093.109 31
§ 6. — Recettes d'ordre.....	136.163.981 99	4.046 23	136.168.028 22
	3.572.228.657 99	3.823.331 95	3.576.051.989 94

Les évaluations des contributions et revenus publics formant l'ensemble des ressources du budget de l'exercice 1901 avaient été fixées à la somme de : 3.671.137.991 84

Les recouvrements effectués pendant la durée de l'exercice s'étant élevés à 3 576 051.980 94

Il en est résulté un *excédent des évaluations sur les recouvrements* de 95.086.001 90

En ce qui concerne les produits recouvrables en France, les contributions directes et taxes y assimilées, les produits du timbre et la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, les produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat à l'exception des télégraphes et des diverses exploitations, ceux des forêts, les produits divers du budget, les ressources exceptionnelles et les recettes d'ordre *ont donné des recouvrements supérieurs aux évaluations*. Les réalisations, au contraire, ont *été inférieures* sur les produits de l'enregistrement et l'impôt sur les opérations de bourse, sur les produits des douanes, des contributions indirectes, des sucres, et sur ceux du domaine autre que le domaine forestier. *Pour les produits recouvrables en Algérie*, les résultats ont été généralement en faveur des recouvrements, sauf pour les recettes en atténuation de dépenses.

Les recettes afférentes à l'exercice 1901, arrêtées comme il vient d'être dit à la somme de 3.576.051.989 fr. 94, présentent, *si on les compare avec celles de l'exercice précédent*, une *différence en moins* de 238.891.670 fr. 38.

Envisagés isolément, *les produits recouvrables en France* accusent une diminution de 181.081.727 fr. 20. Bien qu'un grand nombre de produits, notamment les contributions directes et taxes y assimilées, la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, les produits des postes et des téléphones, ceux du

Digitized by Google

domaine, les produits divers du budget et les recettes en atténuation de dépenses soient en augmentation par rapport à l'exercice 1900, ce résultat est imputable aux moins-values constatées sur les produits de l'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes et des sucres, ainsi que sur les recettes d'ordre proprement dites.

Quant à la différence en moins de 57.809.943 fr. 18, ressortant de la comparaison *des produits recouvrables en Algérie*, elle résulte principalement de l'attribution de la plupart des produits perçus dans la colonie au Budget spécial créé à partir de l'exercice 1901.

§ 2.

Produit des rôles généraux de 1901 des contributions directes (1).

Ce produit s'est élevé à la somme de 488.886.210 fr. 54 (*en principal et centimes additionnels — part de l'Etat*).

Cette somme se décompose comme suit :

	Montant en principal	Montant en principal et centimes additionnels
1° Contribution foncière des propriétés bâties d'après le taux de 3,20 p. 0/0.....	73.799.467 72	86.592.698 57
2° Contribution foncière des propriétés non bâties.....	103.164.355 96	120.782.358 30(3)
3° Contribution personnelle mobilière...	73.776.068 82	98.678.692 22
4° Contribution des portes et fenêtres...	47.793.220 53	62.685.247 19
5° Contribution des patentes (2).....	85.505.540 38	134.563.450 07
Totaux.....	384.038.653 41	503.302.446 35
Frais d'avertissement.....		1.061.398 05
A déduire pour degrèvement de la contribution foncière.....		15.477.633 86
Total général.....		488.886.210 54

§ 3

Produit général des rôles des taxes assimilées aux contributions directes recouvrés pour l'exercice 1901 (Part de l'Etat) (4).

Le produit général des rôles s'est élevé à la somme de 43.489.010 fr. 04 c. se décomposant comme suit :

(1) Voir note p. 184.

(2) A déduire pour dégrèvement de la contribution foncière des propriétés non bâties (l. 21 juillet 1897, art. 1er) 15.477.633,86. Reste net 105.304.724,44.

(3) Déduction faite d'une somme de 7.435.264.27 pour attribution aux communes (art. 36, l. 15 juillet 1880).

(4) Extrait *du Compte définitif des Recettes pour l'exercice 1901*.

Digitized by Google

DÉSIGNATION DES TAXES ASSIMILÉES aux contributions directes			Total (principal, centimes et frais d'avertissement)
		fr. c.	fr. c.
Taxe des biens de mainmorte	Taxe annuelle	5.966.426 92	7.464.817 63
	Décimes en sus (2 1/2)	1.491.606 81	
Redevances des mines			6.515.995 94
Droits de vérification des poids et mesures			5.426.570 23
Droits de vérification des alcoomètres et des densimètres			31.576 50
Droits de visite des pharmacies et magasins de drogueries			414.124 00
Droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales			51.211 00
Contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets (19/20 du principal)			13.238.719 25
Taxe sur les vélocipèdes (3/4 du principal)			4.720.051 19
Taxe sur les billards publics et privés			1.061.414 00
Frais d'avertissement des trois taxes (chevaux, vélocipèdes et billards)			119.418 85
Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion			1.362.727 03
Taxe militaire			2.515.927 26
Redevances pour la rétribution des délégués mineurs			240.978 18
Droits d'épreuve des appareils à vapeur			252.353 26
Redevances pour frais de surveillance des fabriques de margarine et d'oléo-margarine			73.125 72
Total des rôles			43.489.010 04

§ 4

Comparaison des Produits définitifs des rôles des contributions directes pour les années 1880, 1885, 1890, 1895, 1900.

Années	Produit total	Principal	Centimes et autres produits perçus au profit de l'Etat (1)	Centimes départementaux	Centimes communaux	Frais d'avertissement
	fr. c.			fr. c.	fr. c.	fr. c.
1880..	707.428.140 66	341.582.576 03	58.231.012 05	154.814.748 07	151.784.794 49	1.015.010 00
1885..	756.540.562 61	356.691.683 11	61.762.847 72	171.244.577 74	165.885.583 99	1.035.870 05
1890..	809.045.444 32	372.485.926 53	99.494.244 37	163.248.228 30	172.770.365 17	1.046.679 95
1895..	843.736.073 10	371.352.646 80	105.149.357 46	176.898.222 87	189.275.961 02	1.053.884 95
1900..	898.300.970 18	388.171.921 59	117.532.819 22	189.220.272 62	202.317.199 20 (2)	1.058.757 55

(1) Ces centimes se décomposent en centimes généraux, centimes pour secours, centimes pour non valeur, centimes pour frais de confection des rôles spéciaux, réimpositions. Pour 1900 ces centimes et autres produits se décomposent comme suit :

Année	Centimes pour secours	Centimes pour non-valeurs	Réimposition	Centimes pour frais de confection des rôles spéciaux
1900	2.487.792 12	23.118.099 54	2.724.142 89	5.461 44

(2) A partir de 1899 (l. 13 avril 1898, art. 57) les centimes pour frais de perception

Digitized by Google

§ 5

La Revision du revenu net des propriétés bâties de 1899-1900.

I

La contribution foncière sur les propriétés bâties est assise sur le revenu net des maisons et usines. Le revenu net imposable est obtenu en déduisant de la *valeur locative réelle* 25 p. 0/0 pour les maisons et 40 p. 0/0 pour les usines en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation (l. 13 juillet 1900, art. 2).

La revision décennale prescrite par la loi du 8 août 1890 (art. 8) et effectuée en 1899-1900 a donné les résultats suivants :

1° En ce qui concerne *la valeur locative imposable* au 1er janvier 1901.

Maisons.	2.869.170.799
Usines	254.951.670
Total.	3.124.122.469

Si *la revision de 1899-1900 n'eût pas été faite*, la situation aurait été la suivante au 1er janvier 1901 :

Maisons..	2.864.445.364
Usines.	232.901.704
Total.	3.097.347.068

La revision de 1899-1900 donc fait apparaître une différence *en plus* de 26.775.401 fr. soit 0.86 p. 0/0 *d'augmentation.*

2° En ce qui concerne le *revenu net imposable* au 1er janvier 1901 :

Maisons.	2.151.797.819,35
Usines	152.960.056,20
Total.	2.304.757.876,05

Si la revision de 1899-1900 n'eût pas été faite, la situation qui eût existé aurait été la suivante au 1er janvier 1901 :

Maisons.	2.148.225.883,37
Usines	139.740.870,60
Total.	2.287.966.753,97

La revision de 1899-1900 fait donc apparaître une différence *en plus* 16.791.122,08 soit 0.73 p. 0/0 *d'augmentation.*

des impositions communales précédemment compris dans les centimes communaux ont été rattachés au budget de l'Etat. Ils se sont élevés en 1899 à 6.084.670 fr. 64 et 1900 à 6.169.733 fr. 94.

Digitized by Google

II

La revision du revenu net *des propriétés bâties* de 1899-1900 fait apparaître les résultats suivants, notamment en ce qui concerne la détermination de la *valeur locative* servant de baes à la *contribution personnelle mobilière.*

1° La *population* normale totale d'après le dénombrement de 1896 s'élevait à.	37.413.111
2° Le nombre, d'après les matrices de 1901, *des imposés* à la contribution personnelle mobilière était de.	9.004.923
3° Le nombre des *maisons* destinées à être occupées en tout ou en partie par des imposables était de.	7.900.279
4° La valeur locative totale a été évaluée à.	3.132.851.629

se décomposant comme suit :

valeur locative afférente aux locaux	affectés au commerce ou à l'industrie	1.055.378.863
	occupés par des indigents ou des personnes déclarées non imposables.	378.390.378
	destinés à l'habitation personnelle des imposables ou valeur locative imposable	1.699.082.388

III

En comparant les résultats des évaluations de 1851-1853, de 1887-1889 et de 1899-1900 (1) on aboutit aux constatations suivantes :

(1) Pour obtenir des éléments comparables, on a indiqué en chiffres gras dans ces tableaux, au-dessous des données pour les évaluations de 1851-1853, celles de 1887-1889 et de 1899-1900, les résultats de ces opérations, après en avoir déduit : 1° pour celle de 1851-1853, la part qu'y prenaient les territoires cédés à l'Allemagne en 1871 ; — 2° pour celles de 1887-1889 et de 1899-1900, la part qu'y ont prise les départements annexés en 1860 et la Corse où le travail de 1851-1853 n'a pas été exécuté.

Digitized by Google

1° En 1851-1853 (1).

Nature des propriétés bâties	Nombre des propriétés bâties	Revenu net imposable (2)	Valeur vénale	Taux de l'impôt en principal
	francs	francs	francs	p. 0/0
Maisons	7.397.477	660.178.460	18.137.810.011	5 24
	7.149.490	637.794.687	17.474.545.453	5 26
Châteaux	41.943	16.366.678	536.995.923	4 19
	41.361	16.112.598	528.361.495	4 19
Usines	138.363	61.198.142	1.372.314.152	5 50
	134.353	56.893.988	1.276.502.773	5 50
Totaux et moyennes	7.577.783	737.743.280	20.047.120.086	5 24
	7.325.204	710.801.273	19.279.409.121	5 26

2° En 1887-1889 (3).

Maisons	8.869.888	1.887.352.868	44.203.798.136	3 07
	8.653.272	1.858.041.360	43.501.862.908	3 07
Châteaux	44.635	60.911.984	1.933.192 529	4 19
	43.834	60.317.955	1.909.710.216	4 19
Usines	137.019	141.817.118	3.183.993.649	5 50
	131.464	140.551.883	3.152.048.914	5 50
Totaux et moyennes	9.051.542	2.090.081.970		5 24
	8.828.570	2.058.911.198		5 26

3° En 1899-1900 (4).

Maisons et châteaux	9.173.891	2.188.364.072	53.136.538.000	3 20
	8.937.333	2.149.425.236	52.207.233.000	3 20
Usines	128.717	155.820.322	3.981.405.000	
	123.227	153.912.910	3.929.182.000	
Totaux et moyennes	9.302.608	2.344.184.394	57.117.943.000	3 20
	9.060.560	2.303.338.146	56.136.415.000	3 20

(1) Rapport du 18 juin 1854 par M. Vandal, directeur général des Contributions dir tes, sur l'évaluation des revenus territoriaux en 1851-1853. Le rapport a été inséré da le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du Ministère des finances année 187 2e semestre, t. II, p. 110, 185, 248.

(2) Le revenu net imposable a été déterminé, pour 1851-1853 et pour 1887-1889, en déd sant de la valeur locative réelle un quart pour les maisons ou châteaux et un tiers pc les usines. Le taux de la déduction à opérer sur la valeur locative des usines, pour obtenir le revenu net, a été porté à 40 p. 0/0 à partir du 1er janvier 1901 (l. 13 juil 1900, art. 2)

(3) Résultat de l'évaluation des propriétés bâties de 1887-1889. Rapport de M. Bou conseiller d'Etat, Directeur général des Contributions directes, in-4. Paris, Imprim nationale, 1891.

(4) Résultats de la revision du revenu net des propriétés bâties de 1899-1900.

Digitized by Google

SECTION II

FINANCES LOCALES.

§ 1

Situation financière des départements en 1899.

Le Ministère de l'Intérieur a publié dans le courant de l'année 1902 (1) des renseignements statistiques faisant connaître l'ensemble de la situation financière des départements en 1899.

1°

Recettes

Elles ont été de 293.556.467 fr., accusant sur l'année 1898 une diminution d'une somme totale de 15.158.110 fr. par rapport à l'année précédente. Elles se décomposent comme suit :

Objet des recettes	en 1898	en 1899
	fr.	fr.
Revenus des propriétés mobilières et immobilières	2.079.467	2.066.201
Produits éventuels provenant du concours de tiers (Etat, communes, particuliers, etc.)	74.774.925	71.736.137
Produit des centimes	183.966.286	186.645.076
Aliénations et emprunts	47.758.909	32.778.043
Dons et legs	134.990	331.010
Totaux	308.714.557	293.556.467

La cause principale de la diminution est dans la diminution des réalisations sur emprunts, par suite du non renouvellement en 1899 d'importantes opérations concernant les chemins de fer d'intérêt local et les tramways départementaux.

Le produit des centimes . . . . . 186.645.076 fr.
se décompose comme suit :

Centimes ordinaires. 97.237.498
Les 12 centimes (2). 38.754.814
Centimes extraordinaires spéciaux (3). . 50.652.764

(1) Pour le détail, voir les *Annales des Assemblées départementales*, année 1901, publiées par M. Ch. Rabany. Paris, 1902, p. 289 et s.

(2) La loi du 10 août 1871 prescrit aux départements (sauf à celui de la Seine) d'établir 12 centimes. Ils ont été perçus intégralement dans 83 départements.

(3) 83 départements y ont eu recours (82 en 1898). Le taux varie. Le maximum atteint a été de 50 centimes (Lot-et-Garonne). Dans 20 départements il n'a pas dépassé 10 centimes. Dans 46, il a varié entre 10 et 20 centimes ; dans 14, entre 20 et 30.

Digitized by Google

2°

Dépenses

Elles se sont élevées en 1899 à 287.625.533 francs, en diminution de 21.743.580 fr. par rapport à l'année 1898. Elles se décomposent comme suit :

Objet des dépenses	1898		1899	
I. Personnel des préfectures et sous-préfectures, supplément au fonds d'abonnement, caisses de retraites et de secours....	4.869.362	27.312.914	5.118.581	23.407.825
Entretien des propriétés départementales et bâtiments pris à loyer.....	9.705.314		9.451.206	
Acquisitions, constructions, installations d'immeubles.....	11.646.513		8.025.158(1)	
Mobilier.....	1.091.725		812.880	
II. *Voirie, ports et canaux* :				
Routes départementales	12.926.410	147.110.171	12.966.948	140.676.604
Chemins vicinaux.....	98.838.386		95.953.419	
Chemins de fer d'intérêt local et tramways.....	1.212.100		26.155.640	
Subventions de l'Etat pour entreprises d'intérêt général.....	4.133.275		5.600.597(2)	
III. *Assistance* :				
Aliénés	26.039.490	75.008.681	26.096.107	73.721.804
Enfants assistés ou moralement abandonnés.....	28.414.267		28.466.913	
Enfants du 1er âge.....	2.085.994		1.850.133	
Assistance médicale.....	7.032.086		6.350.003	
Assistance à domicile aux vieillards et incurables.....	438.525		683 977(3)	
Dépenses diverses.....	10.998.319		10.274.671	
IV. *Instruction publique*.....		4.339.602		4.458.155
Encouragements aux lettres, sciences, ...		1.459.549		1.317.575
Encouragements à l'agriculture et à l'industrie.....		5.236.818		5.085.586
Cultes		64.830		61.824
Cadastre.....		69.184		67.813
Service des emprunts.....		41.421.270		31.369.888(4)
Dépenses diverses.....		7.346.094		7.448.460
Totaux.....		309.369.113		287.625.533

(1) Parmi les causes de diminution des dépenses de cette intrigue, figure l'achèvement en 1898 des prisons de Fresnes dans le département de la Seine.

(2) La principale cause d'augmentation est l'allocation d'une subvention de 1.500.000 fr. pour les travaux d'assainissement de la ville de Marseille.

(3) La raison de l'augmentation est l'application plus générale de l'art. 43 de la loi de finances du 29 mai 1897 : « A partir du 1er janvier 1897, l'Etat contribuera, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, au paiement de toute pension annuelle d'au moins 90 francs et de 200 francs au plus, constituée par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française privée de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et soit âgée de plus de 70 ans, soit atteinte d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'Etat puisse dépasser, par département, 2 p. 1000 de la population, et sans que cette contribution pour chaque pension puisse être supérieure à 50 fr. Cette pension annuelle sera toujours révocable ».

(4) La diminution de 10 millions correspond à des opérations de conversion d'emprunts effectués en 1898 dans le Finistère, la Loire, la Manche et Saône-et-Loire.

Digitized by Google

3°

Dettes et engagements des départements.

A. La dette départementale s'élevait *en capital*, à la clôture de l'exercice 1899, à 478.242.286 fr.

B. L'annuité à payer par les départements et comprenant : 1° la dette du chef des emprunts en capital et intérêts ; 2° la dette du chef des engagements à long terme autres que les emprunts (garantie d'exploitation des voies ferrées dépenses d'utilité communale, travaux exécutés par l'Etat et qui intéressent les départements) s'est élevée à 44 096.770 en 1900 et 47.963.676 en 1901.

§ 2

Résultats définitifs des rôles de 1901 pour les taxes municipales assimilées aux contributions directes.

Prestations en nature	Chemins vicinaux	58.919.351 90
	Chemins ruraux	431.109 45
Taxe sur les chiens.		9.443.692 35
		68.794.153 70

Nombre des communes	Ayant eu recours aux taxes prévues par l'art. 4 de la loi du 29 déc. 1897	186
	Ayant eu recours aux taxes établies en vertu de l'art. 5 de la loi du 29 déc. 1897	43
	Pour lesquelles il a été établi des rôles de taxes municipales en remplacement des droits d'octroi.	194

Digitized by Google

§ 3

Taxes municipales du remplacement des droits d'octroi
(montant des rôles primitifs de 1901).

	Nombre de communes	Nombre d'articles	Montant des taxes
I. *Taxes établies en vertu de l'art. 4 de la loi du 29 déc. 1897.*			
Licences municipales	141	30.024	1.965.978 63
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les voitures, chevaux	49	17.880	1.390.633 39
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les billards	35		11.859 00
Taxes additionnelles aux contributions et taxes sur les cercles	48		762.962 65
Taxe complémentaire sur les chiens	64	29.872	68.733 36
Totaux (taxes de l'article 4)	337	77.776	4.200.167 03
II. *Taxes établies en vertu de l'art. 5 de la loi du 29 déc. 1897.*			
Taxe sur le revenu net des propriétés bâties	187.697	187.697	18.561.617 05
Taxe sur la valeur pénale des propriétés bâties	656	9.193	2.648.631.78
Taxe sur la valeur pénale des propriétés non bâties	8.537		
Taxe sur la valeur locative — loyers d'habitation	395.264	426.757	8.232.119.11
Taxe sur la valeur locative — valeur locative totale	5.169		
Taxe sur la valeur locative — locaux commerciaux et industriels	26.354		
Taxes diverses — Enlèvement des ordures ménagères	(1) »	3.670	5.428.324 50
Taxes diverses — Instruments à clavier	1.375		
Taxes diverses — Loueurs et marchands de chevaux	91		
Taxes diverses — Revenu industriel des propriétés non bâties	991		
Vélocipèdes	1.213		
Total (taxes de l'article 5)	58	627.317	34.870.692 44
Totaux généraux	395	705.093	39.070.859 47

	Nombre d'articles	Montant des taxes (fr. c.)
Taxe sur le revenu net des propriétés bâties	187.697	18.561.617 05
Taxe sur la valeur pénale des propriétés bâties	656	12.751 60
Taxe sur la valeur pénale des propriétés non bâties	8.537	2.635.880 18
Taxe sur la valeur locative — loyers d'habitation	395.264	4.710.484 31
Taxe sur la valeur locative — valeur locative totale	5.169	40.753 77
Taxe sur la valeur locative — locaux commerciaux et industriels	26.354	3.480.881 03
Taxes diverses — Enlèvement des ordures ménagères	(1) »	5.404.013 05
Taxes diverses — Instruments à clavier	1.375	12.683 34
Taxes diverses — Loueurs et marchands de chevaux	91	5.315 00
Taxes diverses — Revenu industriel des propriétés non bâties	991	1.482 85
Vélocipèdes	1.213	4.830 26

(1) Le nombre d'articles est confondu avec celui de la taxe sur le revenu net des propriétés bâties.

Digitized by Google

LÉGISLATION

LOI DU 16 JUILLET 1902 (1)

relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1903 (2).

. . . . . .

Art. 10. — Les conseils généraux ne pourront recourir aux centimes de toute nature portant sur les quatre contributions directes qu'autant qu'ils auront fait emploi des 25 centimes portant sur les contributions foncières (propriétés bâties et propriétés non bâties) et personnelle-mobilière. — Ils n'auront de même la faculté de voter les impositions extraordinaires qui auront été autorisées par des lois ou des décrets spéciaux qu'autant qu'ils auront fait emploi des centimes, tant ordinaires qu'extraordinaires, mis à leur disposition.

LOI DU 9 DÉCEMBRE 1902

portant règlement définitif du budget de l'exercice 1896.

. . . . . .

Art. 17. — A l'avenir, le rapport et le procès-verbal de la commission de

(1) Dépôt du projet de loi à la Chambre des députés le 19 juin 1902 (*Officiel, Doc. parlementaires, Chambre,* n° 87) ; Rapport de M. Dubief, 3 juillet 1902 (*Off., Doc., Ch.* n° 186) ; Adoption, 7 juillet 1902 ; Transmission au Sénat, 8 juillet 1902 (*Officiel, Doc. Sénat,* n° 289) ; Rapport de M. A. Dubost, 8 juillet 1902. Adoption, 9 juillet 1902. Promulgation, 19 juillet 1902 (*Officiel,* p. 5053).

(2) D'après l'art. 1er, les contributions directes applicables aux dépenses générales de l'Etat sont évaluées, pour 1903, en principal et centimes additionnels, à la somme de 493.411.410 francs, déduction faite du dégrèvement sur la contribution foncière des propriétés non bâties accordée par l'art. 1er de la loi du 21 juillet 1897 (cotes inférieures à 25 fr.). — D'après l'art. 2 « le taux de la contribution foncière des propriétés bâties demeure fixé, en principal, pour 1903, à 3,20 p. 0/0 de la valeur locative établie comme il est dit à l'art. 2 de la loi du 13 juillet 1900 et après les déductions spécifiées au dit article ». — D'après l'art. 4, « les diverses taxes assimilées aux contributions directes applicables et dépenses générales de l'Etat... pour 1903... sont évaluées à la somme de 43.798.843 fr. y compris la taxe militaire en Algérie... » Les autres articles de la loi fixent le nombre de centimes que les conseils généraux ou municipaux sont autorisés à voter pour 1903.

Digitized by Google

vérification des comptes des ministres, sur les opérations de chaque exercice et sur celles de l'année pendant laquelle cet exercice expire, devront être arrêtés et distribués avant la fin de la seconde année qui suit celle de la clôture du dit exercice. »

LOI DU 11 DÉCEMBRE 1902 (1)

portant : 1° ouverture sur l'exercice 1903 des crédits provisoires applicables aux mois de janvier et de février 1903 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics (2).

(1) Projet déposé le 28 nov. 1902 (Chambre des députés, Documents, n. 403) ; Rapport de M. le député Berteaux du 6 décembre 1902 (Chambre, Documents, n. 591) ; Promulgation à l'*Officiel* du 12 décembre.

(2) Les lois de douzièmes provisoires sont devenues, en France, de pratique courante. Depuis 1898 il n'est pas un seul budget qui ait été voté avant l'ouverture de l'exercice ainsi que le montre le tableau suivant :

EXERCICES	DATE du dépôt du projet de budget sur le bureau de la Chambre	DATE du commencement de la discussion à la Chambre	DATE de la promulgation	NOMBRE de douzièmes
1898.....	18 mai 1897.	8 novembre 1897.	13 avril 1898.	4
1899.....	25 octobre 1898.	16 janvier 1899.	30 mai 1899.	5
1900.....	4 juillet 1899.	21 novembre 1899.	13 avril 1900.	4
1901.....	31 mai 1900.	13 novembre 1900.	25 février 1901.	2
1902.....	21 mars 1901.	2 décembre 1901.	30 mars 1902.	3

Le budget pour 1903 n'a été déposé que le 14 octobre sur le bureau de la Chambre des députés. Cette situation a ému certains députés et provoqué des propositions de loi destinées à y mettre fin. C'est ainsi que le 28 octobre 1902 MM. le députés Gellé et Coache (Chambre, Documents, n. 397) ont déposé une proposition en 3 articles ainsi conçue : ART. 1er. — L'article 32 du décret du 31 mars 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, est ainsi modifié : « Le budget général de l'Etat est présenté à la Chambre des Députés avant l'ouverture de l'exercice, et le 31 janvier, au plus tard. » ART. 2. — Dans le cas où les lois de finances ne seraient pas votées par les deux Chambres à la date du 31 décembre, le budget de l'exercice en cours sera, de plein droit, appliqué à l'exercice suivant. ART. 3. — Le Président de la République, par un décret rendu en Conseil d'État, après avoir été délibéré et approuvé en Conseil des Ministres, introduira dans le budget appliqué au nouvel exercice les modifications résultant des lois votées et promulguées dans le cours de l'année, sauf à soumettre ce décret à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. »

Dans le même ordre d'idées, il faut signaler la proposition de résolution que, à la séance du 19 janvier 1903 (Officiel, Débats, p. 73, Chambre, Documents, n° 668), M. le député Gérald a déposée : « La Chambre invite le Gouvernement à étudier un projet de loi tendant à modifier le point de départ de l'exercice financier, en vue d'éviter les douzièmes

Digitized by Google

TITRE PREMIER

§ 1er. — *Crédits accordés* (1).

. . . . . .

§ 2. — *Impôts autorisés.*

ART. 4. — L'article 12 de la loi du 16 juillet 1902 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le maximum des centimes extraordinaires et des centimes pour insuf-

provisoires ». La Chambre a ordonné le renvoi de la proposition à la Commision du budget ; mais le rapporteur, M. Maurice Berteaux, et le ministre des Finances, M. Rouvier, ont déclaré « faire des réserves sur le fond même de la question ».

(1) Le Rapport Berteaux contient des déclarations intéressantes sur la nature juridique de la loi de douzièmes provisoires. « Suivant l'exposé des motifs, les crédits avaient été calculés d'après les chiffres du projet de budget pour l'exercice 1903, compte tenu des économies qui résultent des propositions du Gouvernement, mais réduction faite des augmentations de dépenses, par rapport au budget de 1902, qui ne sont pas la conséquence obligatoire et immédiate de lois votées ; les propositions nouvelles de dépenses se trouvaient ainsi réservées jusqu'au vote de la loi de finances. — Mais, par contre, on ne l'a pas oublié, *les économies réalisées par le projet de budget entraient en ligne de compte pour le calcul des douzièmes*. L'attention de votre Commission a été appelée sur ce fait que, dans l'un des départements ministériels tout au moins, les économies résultaient de modifications profondes *sur lesquelles la Chambre ne s'est pas prononcée et que la Commission elle-même n'a pu encore examiner*. Le budget de la Marine reste, avec celui de la Guerre à l'ordre du jour de la Commission, et il était fait état dans le calcul des douzièmes, pour le premier de ces départements, de propositions importantes se traduisant par une répartition différente des crédits pour 1903. — Ainsi, par deux décrets des 7 et 10 octobre 1902, le Gouvernement a divisé le personnel du Commissariat de la Marine en deux services, dont chacun aurait désormais, avec un recrutement et une hiérarchie propres, des attributions distinctes. — L'un de ces personnels conserverait la dénomination de « Commissariat de la Marine », l'autre prendrait le nom d' « Administration de l'Inscription maritime ». Ils se partageraient les attributions du personnel actuel du Commissariat, suivant une répartition réglée par l'article 1er du décret du 7 octobre. — Il n'a été fait aucune mention de cette réforme dans la note préliminaire du budget de la Marine, et votre Commission n'a aucun moyen de se rendre compte des conséquences de la mesure proposée. *Elle constate seulement que cette mesure soulève de très grosses questions*. Il en est de même de certaines autres pour lesquelles *il importe que le vote des douzièmes provisoires ne préjuge aucune solution*. — D'ailleurs, les crédits demandés par le Ministère de la Marine n'avaient pas été calculés d'après les bases générales adoptées par le Gouvernement et rappelées en tête de ce rapport ; *aussi votre Commission a-t-elle accueilli, comme le moyen de réserver tous les droits de la Chambre, les nouvelles propositions que le Ministre des Finances lui a transmises à la date du 5 décembre et qui, en modifiant les chiffres primitivement indiqués pour le Ministère de la Marine, laissent toutes les questions en état.*

. . . . . .

Il demeure entendu que la répartition des crédits, par ministères et par chapitres, qui fera l'objet du décret prévu par l'article 3 du projet de loi, est établie sous l'entière responsabilité du Gouvernement, et que *cette répartition ne permet de préjuger en rien des décisions futures de la Commission et n'engage, pour quelque motif que ce soit, les votes ultérieurs de la Chambre.* »

Digitized by Google

fisance de revenus que les conseils municipaux sont autorisés à voter et qui doit être arrêté annuellement par les conseils généraux, en vertu de l'article 42 de la loi du 10 août 1871 et de la loi du 7 avril 1902, ne pourra dépasser, en 1903, trente centimes additionnels » (1).

. . . . . .

Art. 6. — L'article 28, § 1er, de la loi du 21 avril 1832 est modifié ainsi qu'il suit :

« Tout contribuable qui se croira imposé à tort ou surtaxé adressera sa demande en décharge ou en réduction au préfet ou au sous-préfet dans les trois mois de la publication du rôle, sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux.

« Cette demande mentionnera, à peine de non-recevabilité, la contribution à laquelle elle s'applique, et, à défaut de la production de l'avertissement, le numéro de l'article du rôle sous lequel figure cette contribution ; elle contiendra, indépendamment de l'indication de son objet, l'exposé sommaire des moyens par lesquels son auteur prétend la justifier.

« Il sera formé une demande distincte pour chaque commune.

« Nul n'est admis à réclamer pour autrui s'il ne justifie d'un mandat régulier. Le mandat doit être, à peine de nullité, produit en même temps que la demande ; il doit, sous la même sanction, être écrit sur papier timbré et enregistré, à moins que la demande à laquelle il s'applique n'ait pour objet une cote inférieure à trente francs.

« Lorsqu'une réclamation n'aura pas été jugée dans les six mois qui suivront sa présentation, le contribuable aura la faculté, dans la limite du dégrèvement sollicité par lui, de différer le payement des termes qui viendront à échoir sur la contribution contestée, à la condition d'avoir préalablement, dans sa demande, manifesté cette intention et fixé le montant ou les bases du dégrèvement auquel il prétend. »

Est abrogé l'article 12 de la loi du 6 décembre 1897 (2).

(1) Rapport Berteaux. « La loi du 7 avril 1902 ayant supprimé toute distinction entre les impositions communales pour insuffisance de revenus et les impositions pour dépenses extraordinaires, il y a lieu de spécifier quele maximum des centimes, fixé par l'article 1 de la loi du 16 juillet 1902 pour 1903, s'applique aux deux natures d'impostions autrefois distinctes et aujourd'hui confondues. Il est nécessaire que cette disposition soit adopté avant l'exécution des budgets communaux ».

(2) Rapport Berteaux. — « La loi du 21 avril 1832 dispose que les contribuables dont les réclamations ne sont pas jugées dans un délai de trois mois sont autorisés à différer le payement des termes qui viennent à échoir, après l'expiration de ce délai, sur les contributions contestées. — Il en résulte que toute demande justifiée ou non au fond, régulière ou non dans la forme, sur laquelle il n'a pas été statué dans le délai fixé par la loi peut servir de prétexte à son auteur ou au contribuable au nom duquel elle a été présentée pour différer le versement, non seulement de la somme qu'on prétend imposée à tort, mais de la totalité de la cote dans laquelle cette somme est comprise. — Il n'est p

Digitized by Google

TITRE II

DISPOSITIONS SPÉCIALES

ART. 8. — **Il sera procédé à la réinscription au Grand Livre de la Dette**

douteux que cette faculté soit de nature à compromettre le recouvrement des impôts directs, si les contribuables se coalisaient pour en faire usage dans un but exclusivement politique. On se rappelle que le refus de l'impôt est un des moyens de combat préconisé par les ennemis de la République. — Pour rendre vaines les tentatives de ce genre, le Gouvernement propose de porter à six mois le délai actuel de trois mois accordé pour le jugement des réclamations, et de décider que le droit dont jouit le contribuable de différer le payement des taxes en litige sera limité au montant du dégrèvement sollicité. — En outre, afin de rendre impossible la substitution au contribuable des ligues ou groupements quelconques dont il pourrait faire partie, on exige que toute demande formulée par un tiers soit accompagnée d'un pouvoir régulier, timbré et enregistré. La réclamation devra indiquer des motifs précis et le numéro de l'article du rôle sous lequel est inscrite la taxe contestée. Le contribuable devra faire des réclamations distinctes pour chacune des communes où il est imposé. — Votre Commission s'est demandé si ces mesures n'étaient pas trop rigoureuses eu égard au peu d'influence que les excitations qu'elles visent ont eu jusqu'ici sur le public. Elle a craint notamment que l'obligation de donner, dans les réclamations, l'exposé sommaire des moyens invoqués fut de nature à empêcher les contribuables de bonne foi, peu au courant des formalités à remplir, d'user de leur droit si il ne les incitait pas à confier leurs intérêts à des intermédiaires. Ces appréhensions n'ont pas paru justifiées au Gouvernement. Il nous a fait parvenir les explications suivantes : « Les indications dont il s'agit paraissent au contraire indispensables. Leur omission dans un grand nombre de demandes constitue, en effet, actuellement, une des principales causes des retards qui se produisent dans l'instruction des réclamations, le service étant obligé en quelque sorte de se livrer à une première enquête pour savoir ce que réclame le contribuable et pourquoi il le réclame, avant de pouvoir procéder à l'examen proprement dit du litige. En précisant la question dès le début (et en définitive il faut toujours qu'ils en arrivent à le faire par la suite) les réclamants obtiendront certainement beaucoup plus promptement satisfaction. Ce serait d'ailleurs faciliter singulièrement la tâche des ligues qui se formeraient pour le refus de l'impôt que de les admettre à réclamer au nom de leurs adhérents, sans dire sur quoi ni pourquoi elles réclament, attendu qu'elles n'auraient pas, avant de réclamer, à examiner la situation contributive de chacun d'eux. — Au surplus, l'obligation de produire les renseignements dont il s'agit existe devant toutes les juridictions. Les différents textes qui l'imposent aux justiciables sont même conçus, en général, en termes bien plus rigoureux que ceux de l'article 6 du projet. L'article 1er du décret du 22 juillet 1806, notamment, qui règle la procédure à suivre devant le Conseil d'État et qui est déjà applicable au recours en matière de contributions directes, porte que la requête « contiendra l'exposé sommaire des frais et des moyens, les conclusions, les noms et les demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui y seront jointes. — Il résulte, enfin, d'une enquête faite par l'Administration que, dans la plupart des pays étrangers, les obligations imposées aux réclamants en matière d'impôts directs sont, sous ce rapport, encore bien plus étroites, les réclamations devant, à peine de nullité, être non seulement motivées, mais encore appuyées des pièces justificatives nécessaires. »

« La Commission avait proposé à la Chambre d'inscrire dans la loi un article 7 ainsi conçu : « Dans les chefs-lieux de département et dans les communes dont la population agglomérée dépasse 5.000 habitants, les loyers matriciels servant de base à la contribution mobilière pourront, sur la demande qui en sera faite par les conseils municipaux, être déterminés en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable à titre de minimum de loyer, une somme constante dont la quotité sera fixée par ces

Digitized by Google

publique, avec jouissance du 1er janvier 1903, au nom de la Caisse des dépôts et consignations, d'une rente perpétuelle 3 0/0 de 15.256.172 francs, repré-

assemblées. — Les délibérations prises à ce sujet par les conseils municipaux ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Préfet, sur les propositions conformes du directeur des Contributions directes. — La déduction prévue au premier paragraphe du présent article n'est applicable qu'aux contribuables qui ont leur domicile réel dans la commune ; elle n'est effectuée que pour leur habitation principale, lorsqu'ils ont plusieurs habitations dans la commune. — Les dispositions qui précèdent ne pourront recevoir leur application, en 1903, que dans les communes où la matrice des contributions personnelle-mobilière et des patentes n'aura pas, au jour de la promulgation de la présente loi, subi le dépôt prescrit par l'article 25 de la loi du 15 juillet 1880 ».

Cette rédaction avait son origine dans un amendement présenté par M. Mirman, député, au projet de loi de douzièmes de 1903. M. Mirman demandait l'insertion d'une disposition additionnelle ainsi conçue : « Les communes sont autorisées à fixer un minimum au-dessous duquel les valeurs locatives réelles des locaux d'habitation ne donneront lieu à la perception d'aucune contribution mobilière. — Pour les valeurs locatives supérieures à ce minimum, les communes sont autorisées, en outre, à fixer une somme constante à en déduire, de façon que la contribution mobilière ne soit appliquée qu'à la partie de chaque valeur locative dépassant ladite somme ».

Voici, d'après le rapport Berteaux, l'histoire de cet amendement au sein de la Commission :

« Cet amendement tend à permettre à toutes les communes de faire usage d'un procédé de répartition analogue à celui que la loi du 31 décembre 1900 a autorisé, en ce qui concerne la ville de Paris, où les loyers inférieurs à 500 francs, sauf quelques exceptions déterminées, ne donnent lieu a l'imposition d'aucune taxe et où les loyers de 500 francs et au-dessus ne sont taxés que sous déduction d'une somme constante de 375 francs. — Dans l'état actuel de la législation, la répartition de la contribution personnelle-mobilière au dernier degré, c'est-à-dire la repartition entre les contribuables ou répartition individuelle, est soumise aux règles ci-après : — 1° Les répartiteurs, aux termes de l'article 17 de la loi du 21 avril 1822, doivent porter sur la matrice du rôle tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et déterminer, pour chacun d'eux, le loyer matriciel qui servira de base à sa cotisation ; ce loyer matriciel ne doit pas d'ailleurs être fixé arbitrairement ; il doit être, pour tous les contribuables de la commune, dans une proportion uniforme avec leur loyer réel d'habitation. — 2° Le conseil municipal, d'après l'article 18 de la même loi, a la mission d'examiner le travail des répartiteurs, de faire rayer de la matrice les habitants qu'il croit devoir exempter de toute cotisation et de n'y maintenir que pour la taxe personnelle seulement ceux qu'il juge convenable d'affranchir de la contribution mobilière. — Les exemptions totales ou partielles que le conseil municipal est autorisé à prononcer doivent, en principe, faire l'objet de désignations individuelles. La jurisprudence admet, toutefois, des désignations collectives, à la condition que ces désignations comportent certaines exceptions à l'égard des contribuables, tels que les propriétaires, les patentés, etc..., qui, malgré le chiffre peu élevé de leur loyer d'habitation, peuvent difficilement être considérés comme indigents. — Telles sont les prescriptions légales d'après lesquelles la contribution personnelle-mobilière doit être répartie entre les contribuables.

Le Gouvernement, consulté par votre Commission sur l'amendement présenté par M. Mirman, nous a répondu par la note suivante :

« Les droits que la législation actuelle donne aux Conseils municipaux sont suffisamment étendus, pour répondre à tous les besoins, et la première partie de l'amendement qui tend à réglementer partiellement ces droits paraît inutile. — « La seconde partie, relative à la répartition de la contribution mobilière, a, au contraire, sa raison d'être ; elle permettrait aux communes de remédier aux inégalités qu'entraîne, en fait sinon en droit,

Digitized by Google

sentant la portion non amortie, à la date du 31 décembre 1902, de la rente de 16.500.000 francs, annulée en exécution du paragraphe 1er de l'article 6 de la loi du 30 décembre 1900.

Le Trésor versera à la Caisse des dépôts et consignations, à la date du 1er janvier 1903, une somme de 3.814.043 francs, non amortie à ladite date, sur celle de 4.125.000 francs, montant du trimestre au 1er janvier 1901, de la rente de 16.500.000 francs visée au paragraphe précédent, trimestre dont

dans la plupart des cas, une répartition effectuée uniquement au prorata des loyers réels. — Sur ce point l'amendement est acceptable en principe, mais M. Mirman va trop loin en donnant à toutes les communes la faculté de recourir à l'emploi du système de la déduction d'un minimum de loyer. Ce procédé de détermination des loyers matriciels ne convient qu'aux localités où toutes les catégories de loyers sont représentées : il ne saurait être appliqué utilement dans les communes rurales où la grande masse des loyers ne présentent entre eux que des différences peu importantes. — La mesure devrait, pour ce motif, être limitée aux chefs-lieux de département et aux autres communes dont la population agglomérée dépasse 5.000 habitants. — On ne pourrait, d'autre part, laisser aux communes le soin de fixer à leur gré, comme le propose M. Mirman, le minimum de loyer qui serait déduit de chaque valeur locative imposable. — La loi ne saurait toutefois, à raison des différences qui existent, même pour des communes d'égale population, dans le degré de cherté des loyers, déterminer, par voie de disposition générale, le minimum dont il pourrait être fait usage dans les diverses catégories de communes ; la situation de chaque commune devrait faire l'objet d'un examen spécial pour que le minimum choisi fût exactement approprié aux conditions économiques de la localité. — Dans ces conditions, il serait nécessaire, tout en laissant aux Conseils municipaux le soin d'apprécier et de proposer le chiffre du minimum qui, d'après les circonstances locales, devrait être adopté, de subordonner à l'approbation préfectorale la mise à exécution des délibérations qui seraient prises à ce sujet. — On ne saurait exiger moins, si l'on considère que les délibérations par lesquelles les assemblées municipales décident d'acquitter sur les produits de l'octroi une partie du contingent personnel-mobilier doivent être approuvées par décret. — Il conviendrait même d'ajouter que l'approbation préfectorale ne serait donnée que sur avis conforme du Directeur des Contributions directes. — Dans le cas contraire, le Gouvernement se réserverait le droit d'agir par décret. — D'autre part, les rôles de la contribution personnelle-mobilière sont actuellement ou terminés ou en voie de confection, sauf dans quelques grandes villes, et il ne saurait être question de recommencer le travail déjà effectué, tant à cause des frais considérables qui en résulteraient qu'à raison des retards que subirait de ce fait le recouvrement de l'impôt. — Si l'on adoptait la mesure proposée par M. Mirman, il faudrait donc spécifier qu'elle ne serait appliquée en 1903 que dans les communes où son application pourrait être faite sans donner lieu à des dépenses nouvelles et sans retarder l'émission des rôles. — La contribution personnelle-mobilière étant comprise, en ce qui concerne les villes qui comptent plus de 5.000 âmes de population agglomérée et les chefs-lieux du département d'une population moindre, dans le même rôle que la contribution des patentes, la matrice de ces deux contributions doit, après sa rédaction, aux termes de l'article 25 de la loi du 15 juillet 1880, être déposée pendant dix jours au secrétariat de la mairie ; suivant que cette formalité officielle du dépôt n'aurait pas ou aurait été accomplie à l'époque de la promulgation de la loi on pourrait décider que les communes seraient admises ou non à réclamer pour 1903 le bénéfice de la nouvelle disposition. »

Le texte rédigé par la Commission de la Chambre des députés pour tenir compte de l'amendement Mirman et des observations du Gouvernement n'a pas été adopté par les Chambres.

Digitized by Google

le Trésor s'était reconnu débiteur par le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi du 30 décembre 1900.

Les dispositions dudit article sont et demeurent abrogées (1).

(1) L'article ci-dessus visé de la loi du 30 décembre 1900 est ainsi conçu : « Est annulée au Grand Livre de la Dette publique, à partir du 1er janvier 1901, une rente perpétuelle de 3 0/0 de 16.500.000 francs, représentant un capital nominal de 550 millions, cédée par la Caisse des dépôts et consignations sur le portefeuille des Caisses d'épargne ordinaires. — En échange de cette cession et en représentation de la somme de 4.125.000 francs, montant des arrérages de ladite rente au 1er janvier 1901, il sera payé à la Caisse des dépôts et consignations quarante demi-annuitées semestrielles de 18.746.002 fr. 91 chacune, la première venant à échéance le 30 juin 1901 et la dernière le 31 décembre 1920. Ces annuités feront l'objet d'un chapitre spécial au budget des Finances. — En cas de force majeure et dans le seul but de faire face aux remboursements demandés par les Caisses d'épargne, le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations pourra, sur l'initiative de la Commission de surveillance, requérir la réinscription au compte des Caisses d'épargne pour toute partie de la portion de rente qui correspondra au capital restant à amortir. En ce cas la portion d'annuité correspondant à la rente perpétuelle réinscrite sera annulée, lesdites opérations étant faites sur les mêmes bases que la cession primitive. — Les réinscriptions prévues au paragraphe précédent seront autorisées par un décret en forme de règlement d'administration publique. »

Sur la mesure inscrite dans l'article 8 de la loi de douzièmes provisoires, M. le rapporteur Berteaux a présenté les observations suivantes : « La disposition que l'on nous propose de voter a pour effet d'annuler, à la suite d'un accord intervenu entre la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et le Gouvernement, le contrat passé en vertu de la loi du 30 décembre 1900, et de revenir au *statu quo ante*, compte tenu des opérations d'amortissement effectuées en 1901 et 1902 et qui demeurent un fait acquis. . . . . .

Le Gouvernement, lorsque des circonstances favorables lui ont permis de croire, en 1901, qu'il pouvait reprendre l'amortissement de la Dette perpétuelle, a porté ses préférences sur le procédé des annuités terminables créé en Angleterre par M. Gladstone, qui fonctionne chez nos voisins, et y donne les plus heureux résultats. Ce procédé consiste à retirer de la circulation la quantité de rentes que l'on veut amortir et à en rembourser la valeur au moyen d'annuités terminables composées pour partie des arrérages de la rente rachetée et pour partie d'une dotation spéciale. — Pour réaliser pratiquement une opération de cette nature, il était nécessaire de s'adresser à un établissement ayant en portefeuille des rentes en quantités suffisantes pour en fournir immédiatement une somme considérable. — La Caisse des dépôts se trouvait dans ces conditions. Après entente avec la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, sur les 43.458.561 francs de rentes 3 0/0 qui dépendent du portefeuille des Caisses d'épargne, on préleva, pour être annulée à partir du 1er janvier 1901, une rente de 16.500.00 fr. qui correspondait à un capital nominal de 550.000.000 de francs. — C'est sensiblement la même opération que celle qui avait été faite en Angleterre, où le régime financier des Caisses d'épargne présente avec le nôtre de grandes analogies. — La cession devant être combinée de manière à sauvegarder scrupuleusement le patrimoine des Caisses d'épargne, il était nécessaire que la Caisse des dépôts fût à même de reconstituer, par des remplois successifs, l'intégralité du chiffre des rentes cédées. Ce résultat ne pouvait être atteint que si le cours de cession était au moins égal au cours moyen des remplois à effectuer. — On ne pouvait évaluer ce cours au pair, surtout à un moment où la rente l'avait largement dépassé et l'on pensa tenir compte, dans une juste mesure, des éventualités de hausse et de baisse, en appliquant à la cession le cours moyen de l'année 1899, soit 101 fr. 2141. Le prix des rentes cédées s'élevait ainsi à

$$\frac{16.500.000 \times 101,2141}{3} = 555.677.550 \text{ francs,}$$

Digitized by Google

ART. 9. — L'excédent des recettes du budget spécial de l'Algérie constaté à la clôture de l'exercice 1901 est attribué à la colonie. — Il sera porté, déduction faite des fonds de concours restés sans emploi qui conservent leur affectation spéciale, au fonds de réserve prévu par l'article 13 de la loi du 19 décembre 1900 (1).

auxquels était ajoutée une somme de 4.125.000 fr., montant des arrérages de la rente cédée à l'échéance du 1er janvier 1901. — Le capital total de 560.802.550 francs, dû par le Trésor, devait être remboursé à la Caisse des dépôts au moyen de 40 demi-annuités semestrielles de 18.746.000 francs, venant à échéance, la première le 30 juin 1901, la dernière le 31 décembre 1920. Un crédit annuel de 37.492.006 francs devait, à cet effet, être inscrit pendant 20 années au budget du Ministère des Finances. — On n'avait point cependant négligé de prévoir, dès l'origine, la nécessité qui pouvait se produire de restituer au portefeuille des Caisses d'épargne tout ou partie des rentes qu'il avait fournies. — Dans ce but, il était stipulé que la réinscription au compte des Caisses d'épargne pourrait, en cas de force majeure et dans le seul but de faire face aux remboursements, être requise par le Directeur général de la Caisse des dépôts sur l'invitation de la Commission de surveillance. Pour éviter, d'autre part, que l'opération ne pût être désavantageuse aux Caisses d'épargne, la loi du 30 décembre 1900 spécifiait que les bases mêmes qui avaient servi à la cession seraient applicables à la rétrocession et que, par suite, la portion d'annuité correspondant à la rente perpétuelle reinscrite serait simplement annulée. — Aujourd'hui, le Gouvernement, considérant qu'on ne peut amortir raisonnablement qu'avec des excédents, est amené à proposer la suspension de l'opération instituée par la loi du 30 décembre 1900. Mais il importait que les conditions prévues dans cette loi pour le cas où cette opération viendrait à se dénouer se trouvassent réalisées, de façon que la Caisse des dépôts, et par suite les Caisses d'épargne, fussent, ainsi que le Trésor, replacées dans leur situation primitive, abstraction faite des amortissements acquis. — L'annulation pure et simple, à partir du 1er janvier 1903, de l'opération instituée par la loi du 30 décembre 1900 aurait pour effet de modifier, en ce qui concerne l'exercice 1903, l'importance des coupons à toucher par les Caisses d'épargne. — En effet, la dernière demi-annuité devant être payée à la Caisse des dépôts le 31 décembre 1902, la rente nouvelle ne porterait jouissance qu'à partir du 1er janvier 1903, de sorte que les intérêts à percevoir en 1903 ne comporteraient que trois trimestres (avril, juillet et octobre). — Par suite, aux sommes à payer en 1903, savoir trois trimestres de la rente de 15.256.172 francs, soit..... 11.442.129 fr.
il faut ajouter la somme de..... 3.814.043 »
qui représente l'importance du prorata non encore amorti restant dû sur le coupon de 4.125.000 qui venait à échéance en janvier 1901 et qui était alors incorporé au capital amortissable par 1/2 annuités.....
Cette somme totale de..... 15.256.172 fr.

représente le montant de la rente réinscrite, déduction faite de l'amortissement réalisé en 1901 et 1902. — Dans ces conditions et attendu que les Caisses d'épargne ont réemployé déjà le montant des amortissements encaissés par elles en 1901 et 1902, leur revenu et leur portefeuille se trouvent rétablis dans les mêmes conditions que celles où ils se trouvaient avant l'opération. Les intérêts des déposants sont donc pleinement sauvegardés. — Répétons que la commission de surveillance de la Caisse des dépôts a donné son adhésion à l'exécution de cette opération. — Il est nécessaire que cette mesure reçoive son application dès le 1er janvier 1903. — Nous vous proposons de l'autoriser. »

(1) « Aux termes de l'article 13 de la loi du 19 décembre 1900, l'excédent éventuel des recettes du budget algérien doit être versé à un fonds de réserve. Une disposition législative était nécessaire pour donner la même affectattion à l'excédent du budget de 1901 dont l'emploi n'avait pas été prévu » (Rapport Berteaux).

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

I

LES LIVRES

Les finances du Consulat par René Stourm. Paris, Guillaumin, 1902, II-363 pages.

Au point de vue politique et administratif, le Consulat marque une grande époque : c'est l'ère de l'ordre et de la réorganisation. En fut-il de même pour les finances ? Tel est le problème que s'est posé M. Stourm et qu'il a résolu dans son livre sur les *Finances du Consulat*. Dans le nouvel ouvrage que l'éminent professeur de l'Ecole des sciences politiques, membre de l'Institut, offre au public, on retrouve les qualités de clarté, d'exactitude, de bonne foi et d'élégance, qui ont fait le succès de ses autres publications et en particulier des « *Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.* » La lecture de ce beau livre fera souhaiter la réalisation de la promesse que semble faire l'auteur de poursuivre jusqu'à la Restauration l'histoire des finances publiques de la France.

Il pourra sembler aux observateurs superficiels que ces études historiques soient des travaux d'érudition pure, sans intérêt pour la gestion actuelle des finances publiques, et dont la lecture doive être abandonnée aux savants et aux hommes de cabinet. C'est là une erreur répandue contre laquelle on ne saurait s'élever avec trop de vigueur. En finances, comme en droit, comme dans toutes les sciences sociales, l'histoire est le grand laboratoire d'expériences. C'est, comme l'a dit Portalis pour l'histoire du droit, la physique expérimentale de la législation. Pour les finances, c'est le creuset où passent et font leurs preuves les conceptions théoriques. C'est la pierre de touche infaillible des systèmes. C'est comme on l'a dit, le travail de dissection sur un cadavre, travail d'anatomiste, qui n'est pas inutile, car l'anatomie révèle à l'observateur les secrets de la vie même. Seule l'étude attentive des institutions passées permet de comprendre les problèmes actuels ; elle prépare les solutions d'aujourd'hui par les enseignements qui découlent des expériences faites. Telles sont les raisons pour lesquelles l'étude historique des institutions financières doit être poussée très loin.

Les conclusions de M. Stourm, touchant les *Finances du Consulat*, sont doubles (1) Bonaparte possède toutes les qualités d'un véritable administrateur. Par des procédés à la portée de tous, il a réalisé ce que tous cependant n'ont pu faire : aménagement attentif des moyens, scrupuleuse vigilance pour les mener incessamment vers le but désiré, sans rien laisser au hasard, jusqu'à ce que ce but ait été définitivement atteint grâce à de laborieux et persistants efforts, voilà ce qui doit être admiré dans l'œuvre financière de Bonaparte. Ce premier trait caractérisque des finances du Consulat a déjà ...

(1) *Op cit.*, p. 354 et s.

Digitized by Google

mis en relief — mais avec moins de faits et de compétence — par Taine dans son livre sur les *Origines de la France contemporaine* (1).

Ce serait avoir une vue incomplète du sujet que de rester sous cette impression. Si Bonaparte est un admirable organisateur, c'est aussi un despote : un seul homme gouverne les finances du pays sans contrôle. Les éléments essentiels d'un système financiers sont d'abord un budget sincère et contrôlé par les élus de la nation, ensuite un crédit public. — Or, budgets réguliers et crédit public organisé, rien de pareil ne sortit des mains de Bonaparte. Les budgets furent des simulacres, et le crédit public, refusant de se laisser violenter, se déroba devant l'omnipotence du maître. Suivant la belle formule de M. Stourm : « Tout ce qui reposait sur la nation, tout ce qui devait émaner d'elle, et d'elle seule, demeura ignoré du Consulat et de l'Empire » (2). Ce deuxième aspect du système financier du Consulat était, jusqu'à ce jour, resté dans l'ombre.

Voilà la double conclusion de l'auteur. Entrons dans le détail et voyons, avec M. Stourm, dans quelle mesure les faits la justifient. Nous allons suivre pas à pas l'auteur qui fait, d'une manière très attachante, un exposé — parfait de clarté et d'exactitude — des opérations financières entreprises et réalisées par Bonaparte.

I

« Au 20 brumaire an VIII, déclare Gaudin dans le compte des finances de l'an VIII, il n'existait réellement plus de vestige de finances en France. Une misérable somme de 167.000 fr. était, à cette époque, tout ce que possédait en numéraire le Trésor public d'une nation de 30 millions d'hommes ; c'était le produit d'une avance de 300.000 fr. que l'on avait obtenue la veille et sur laquelle on avait fait cette réserve pour le service du lendemain. »

Le tableau se présente sous des couleurs très sombres : pas d'argent pour les services courants, effroyable arriéré à payer, désorganisation de la perception des impôts. Voilà l'état de choses que trouve Bonaparte au lendemain du coup d'Etat de brumaire qui mit fin au Directoire, au régime le plus honteux qu'ait connu la France. Comment Bonaparte fit-il face à tous ces besoins ?

Peu versé dans les études financières, Bonaparte sut s'entourer de collaborateurs rompus aux finances, au premier rang desquels il convient de citer Gaudin, Mollien et Barbé-Marbois.

1° *Ce qu'il fallait d'abord avant tout, et d'urgence, c'étaient des ressources immédiates.* Bonaparte n'imagina, pour se les procurer, aucun procédé nouveau. — Taine a déjà noté l'horreur de Bonaparte pour les idées générales et les grands principes. « Un principe général lui déplaisait comme une niaiserie et même comme un ennemi ».

L'impôt extraordinaire, l'emprunt, les ventes de domaine nationaux, le recouvrement des créances de l'Etat, enfin divers expédients plus ou moins habiles, voilà les sources auxquelles il s'adresse.

A) *L'impôt extraordinaire* d'abord. La loi du 27 brumaire an VII décréta : « Il sera perçu, à titre de *subvention extraordinaire de guerre,* 25 centimes par franc du principal des contributions foncières, personnelle mobilière et somptuaire de l'an VII. » C'était énorme : mais la trésorerie était aux abois, et il fallait remplacer dans les caisses du Trésor le produit attendu de l'emprunt forcé de 100 millions, créé trois mois avant le coup d'Etat par la loi du 10 messidor an VII, emprunt forcé dont l'impopularité avait aidé sans doute à la révolution du 18 brumaire, et qu'à titre de don de joyeux avènement la loi du 27 brumaire an VIII supprima. L'accroissement exagéré de la charge mise sur les contributions foncière et mobilière exigera des dégrèvements succcessifs (3).

(1) 22e édition, 1899, t. X, p. 89 et s.

(2) *Op cit.*, p. 357.

(3) « Depuis l'an IX, porte le Compte des finances de l'an XIII, le principal de la con-

Digitized by Google

B) *L'emprunt* fut aussi pour Bonaparte une source de recettes. Le 3 frimaire an VIII, le Premier Consul fit réunir les principaux banquiers et commerçants de Paris et leur demanda de souscrire un emprunt de 12 millions en numéraire, remboursable sur les premiers deniers à percevoir de la *subvention de guerre*. Sur le moment, tous les banquiers réunis acceptèrent et signèrent (Voyez l'arrêté consulaire du 4 frimaire) ; mais à la réflexion, ils réduisirent leur souscription de 12 à 3 millions (*Moniteur Universel* du 29 frimaire an VIII). Pour remplacer ces 9 millions, le Gouvernement organisa, sous le patronage des banquiers, une loterie de 12 millions, qui reçut l'affectation des rentrées libres de la *subvention extraordinaire de guerre* (Rapport du 24 frimaire an VIII).

C) La *vente des dépendances du domaine de l'Etat* fournit d'importantes ressources. D'une part, la loi du 21 nivôse an VIII permit aux débiteurs de racheter *en numéraire les rentes foncières* attachées aux biens nationaux, rentes représentant le prix de cessions de fonds ou la charge correspondant à des prêts d'argent (1), dont la nation s'était trouvée investie lorsqu'elle s'était attribuée la propriété des biens nationaux et dont elle recouvrait annuellement les arrérages depuis le début de la Révolution. Puis un décret du 27 prairial an VIII créa des *rescriptions de rentes foncières* admissibles, jusqu'à concurrence d'un capital de 45 millions, au rachat par des tiers de celles de ces rentes que les débiteurs n'avaient pas rachetées directement. La loi autorisa l'emploi de *ces rescriptions* au payement des dépenses publiques.

Enfin, comme l'on craignait — et l'évènement le prouva — que les deux opérations précédentes ne réussissent pas, diverses lois (3 nivôse an VIII, 26 nivôse an VIII, 30 ventôse an IX, 15 et 16 floréal an X, 24 pluviôse an XII) autorisèrent la *vente des biens nationaux* : terrain et maisons de rapport situés à Paris, marais salants, etc.

D) En même temps, on poursuivit avec vigueur le *recouvrement des créances de l'Etat*. Au premier rang de ces créances figurait le prix des ventes de biens nationaux déjà faites et qui n'avaient pas toujours été correctement liquidées (2). La loi du 11 frimaire an VIII décréta qu'à défaut de paiement comptant ou de souscription d'obligations en numéraire représentant le prix total restant dû, l'éviction pure et simple, sans autre avertissement, serait prononcée (3). En outre, le Trésor public était créancier, pour des sommes importantes, de comptables dont les Bureaux de comptabilité et la Trésorerie, sous la Revolution, avaient constaté les malversations et lesd éficits. La loi du 13 frimaire an VIII investit les commissaires de la Trésorerie nationale de pouvoirs extraordinaires pour la poursuite et le recouvrement de tous debets à la charge des receveurs et payeurs généraux et autres agents des régies financières. Par la même voie devraient être poursuivis les débets et arrêtés de compte des entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques chargés de l'exécution des services depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III.

En fait, cette loi fut mollement appliquée. On espérait recueillir 5 millions ; il ne fut recouvré, en l'an VIII, sur les débets arriérés des comptables, que 650.000 fr.

Toutes ces ressources étant insuffisantes, Bonaparte, eut recours à deux expédients fort critiquables.

E) La loi du 7 ventôse an VIII assujettit à un *cautionnement en numéraire* « les régisseurs

tribution foncière a été diminué, d'année en année, de 15 à 16 millions ; celui de la contribution personnelle l'a été de 10 millions. »

(1) Ce sont les rentes foncières de droit commun, par opposition aux redevances féodales éteintes par la loi du 17 juillet 1793, et aux rentes mixtes.

(2) Le tableau ministériel joint au message consulaire du 2 frimaire an VIII évalua l'arriéré exigible à 27.901.000 fr. en papier et à 57 611.400 fr. en numéraire.

(3) Un mois était accordé aux retardataires. Le délai fut reculé jusqu'au 1er germinal par la loi du 18 pluviôse an VIII.

Digitized by Google

administrateurs et employés des régies et administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes et de la loterie nationale, les notaires ». La mesure était doublement critiquable, en ce que, d'une part, elle soumettait au cautionnement des agents *non comptables*, et en ce que, d'autre part, en exigeant un cautionnement des notaires, on tendait fatalement à la reconstitution de la vénalité des charges (1). La loi du 7 ventôse an VIII fut suivie d'autres lois établissant de nouveaux cautionnements : l. 27 ventôse an VIII (art. 97) pour les greffiers, avoués et huissiers ; l. 27 ventôse an VIII (art. 4), pour les receveurs particuliers ; l. 4 germinal an VIII, pour les payeurs et caissiers du Trésor ; l. 28 ventôse an IX, pour les agents de change et courtiers ; l. 27 ventôse an IX pour les commissaires-priseurs ; l. 5 ventôse an XII pour les percepteurs ; l. 16 germinal an XII pour divers receveurs spéciaux, etc. Bien entendu, on ne manqua pas, par la suite, de rehausser les taux des cautionnements individuels (l. 5 ventôse an XII pour les receveurs d'arrondissement ; l. 2 ventôse an XIII pour les notaires, les avoués, greffiers, etc.).

Ce qui était particulièrement grave dans cette opération, c'est la clause d'après laquelle « les fonds provenant des cautionnements sont mis à la disposition du Gouvernement pour être employés aux dépenses de l'année » (Voyez l. 7 ventôse an VIII, art. 4). C'était un emprunt véritable pour le paiement des dépenses courantes (2).

F) Un autre expédient encore plus critiquable fut le *rachat des congés* des conscrits. Le Directoire avait accordé aux conscrits un nombre excessif de congés. La loi militaire du 17 ventôse an VIII obligea tous ceux qui jouissaient d'exemptions pour maladies, infirmités ou inaptitude à fournir, sans aucun délai, soit un suppléant, soit un rachat en argent de 300 fr. destiné à l'habillement et à l'équipement des conscrits en marche. Les indigents étaient exemptés de ce paiement. La mesure souleva de vives réclamations ; mais elle fut rigoureusement appliquée, ; 40.000 congés furent rachetés en l'an VIII, donnant une recette effective de 12 millions de francs.

Tels sont les procédés grâce auxquels, pour parler comme Gaudin, le navire de l'Etat, au sortir de la Révolution, parvint à se maintenir à flot (3).

(1) Au Tribunat, à la séance du 4 ventôse an VIII, Parent Réal mit en relief ce danger : « J'appréhende que le système des cautionnements, si on lui donne de l'extension, ne puisse devenir plus tard une sorte de vénalité des charges. Tout cautionnement en numéraire, lorsqu'il est demandé à des fonctionnaires comptables, est un acte de bonne administration ; lorsqu'il est demandé à des fonctionnaires non-comptables, c'est une vénalité tempérée. »

(2) La loi du 7 ventôse an VIII (art. 6) elle-même voulut réparer l'irrégularité que la nécessité l'obligeait à connaître : « A compter de l'an X, il sera fait un fonds de 2 500.000 fr. qui seront destinés, chaque année, au rétablissement du principal des cautionnements de la Caisse d'amortissement et affectés à l'amortissement de la Dette publique. » C'est ce qui fut fait en l'an X, en l'an XI et en l'an XII.

(3) M. Stourm évalue *très approximativement* à 300 millions les produits recueillis par les moyens énumérés ci-dessus soit immédiatement soit à la suite de délais plus ou moins longs, soit en numéraire, soit en papier, soit en obligations négociables. Voici le détail (*op. cit.*, p. 110 note 2) :

Subvention extraordinaire de guerre	50 millions environ
Emprunts aux banquiers et loterie.....	12 — —
Ventes de biens nationaux.....	90 — —
Débets des comptables.....	600.000 fr.
Cautionnements.....	35 millions environ
Rachats des congés militaires.....	12 — —
Avance des délégataires	50 — —
Obligations des receveurs-généraux négociées...	50 — —
Total.....	299 millions et demi.

Digitized by Google

Il ne suffisait pas à Bonaparte d'avoir créé des sources de revenu. Il fallait que les fonds arrivassent au Trésor en numéraire et non en papiers. Pour cela, il fallait désencombrer la circulation de la masse de papiers de toute nature qu'y avait répandus le Directoire et dont les porteurs ne pouvaient se débarrasser qu'en payant leurs contributions ou le prix des domaines nationaux.

2° *La liquidation du passé*, telle est la seconde tâche à laquelle se livre Bonaparte. Tâche extrêmement difficile, car il n'y avait qu'un moyen praticable : le rachat de tous ces papiers : bons de réquisition, délégations privilégiées, bons du syndicat, bons du tiers provisoire, bons des deux-tiers mobilisés, bons d'arrérages, mandats de payement demeurés impayés entre les mains des créanciers.

Bonaparte réussit à faire disparaître tous ces papiers dépréciés.

A) *Bons de réquisition.* — Les lois du 19 brumaire an III et du 13 nivôse an III autorisaient l'Etat à réquisitionner « les objets nécessaires aux approvisionements des armées de terre et de mer » et garantissaient aux propriétaires le remboursement du prix de tous les objets réquisitionnés. En fait, les autorités militaires remettaient aux parties, au moment de la réquisition, non point du numéraire, mais de simples reconnaissances des quantités fournies et des services faits, sans indication d'aucun chiffre. Plus tard, les autorités civiles du département liquidaient la créance et remettaient, pour son montant, aux ayants droits, des *bons de réquisition*, lesquels d'ailleurs ne pouvaient servir qu'à payer les contributions ou les achats de biens nationaux, sauf clause contraire venant encore restreindre cet emploi.

Le droit de réquisition avait donné lieu à des abus scandaleux. Les fournisseurs n'hésitaient pas à y recourir pour les transports de pain, bien que leur marché portât expressément que ces transports s'effectueraient à leurs frais. Et bien entendu, ils ne consentaient aucune retenue pour le travail dont ils se dispensaient. — L'affluence de ces bons de réquisition dans les caisses publiques déroutaient les ministres des finances, qui trouvaient ainsi du papier au lieu du numéraire sur lequel ils comptaient. Pour couper court à tous ces dangers, l'arrêté du 29 frimaire an VIII prit deux mesures : 1° L'admission des bons de réquisition en paiement des contributions directes de l'an VII et années antérieures fut provisoirement suspendue ; 2° Un inventaire de tous les bons de réquisition *détenus par les agents du Trésor* fut ordonné ; de plus, les *particuliers* détenteurs de ces bons durent en faire la déclaration. Cet inventaire fait, « les résultats constatés chez les comptables et le relevé des déclarations des particuliers devaient être transmis au ministre de la guerre afin qu'il pût délivrer les ordonnances nécessaires pour la régularisation définitive de cette opération. » L'opération, menée rigoureusement, fut terminée en un an. Le 2 frimaire an IX, les bons de réquisition étaient presque tous rentrés.

B) *Délégations privilégiées.* — Le Directoire, dont les manques de parole ne se comptaient plus, en était arrivé à ne plus trouver de fournisseurs. Pour trouver des entrepreneurs, les Ministres des finances durent leur consentir des avantages particuliers ; ils autorisèrent ces fournisseurs privilégiés à prélever directement sur les encaisses des comptables, au fur et à mesure des rentrées, les sommes qui leurs étaient dues. C'étaient *les délégations*. Il y en avait, en l'an VIII, pour 65 millions environ. Le résultat était — sans compter les manœuvres dolosives des délégataires et la corruption des receveurs — que les recettes fiscales passaient dans les caisses des délégués, au lieu d'entrer dans celles du Trésor. Encore ici, Bonaparte ne craignit pas de couper le mal dans la racine. L'arrêté du 15 nivôse an VIII décida : « A compter du jour de la réception du présent arrêté, dans chaque département, tout paiement aux délégataires sur les contributions et autres produits arriérés des années V, VI et VII cessera d'être fait par les caisses des receveurs généraux. » C'était, à coup sûr, une violation de la foi publique ; certains ont parlé de *banqueroute*. Ce qui est certain, c'est que Bonaparte n'hésita pas. Et l'on a quelque peine à le critiquer sévèrement quand on songe que ces délégations avaient été consenties par des ministres corrompus à des fournisseurs dépourvus de scrupules

Digitized by Google

les. D'ailleurs, l'arrêté de nivôse imagina une combinaison destinée à donner satisfaction aux délégataires tout en procurant des ressources abondantes au Trésor. Les délégations représentaient des papiers à vil prix ; Bonaparte décida que les délégations seraient remboursées, en valeurs *d'un recouvrement et d'un emploi assurés* (obligations souscrites par les débiteurs de capitaux de rentes foncières, par les acquéreurs de biens nationaux, etc.), à ceux des délégataires qui consentiraient au Trésor une avance en numéraire égale au moins au montant de ces titres. Ainsi, le Trésor plaçait *au pair* les valeurs de son portefeuille (obligations souscrites) qu'il n'eût pu écouler sur le marché qu'à 50 p. 100. La combinaison fut acceptée par les délégataires ; ceux-ci avancèrent dans les six mois 52 millions.

C) *Bons du syndicat.* — Le Directoire avait si peu de crédit qu'il en avait été réduit, pour pouvoir négocier les effets du Trésor, à solliciter l'aval d'un syndicat de banquiers et de capitalistes. C'est ce que l'on appelait les bons du syndicat. Le retrait en fut décidé par l'arrêté précité du 15 nivôse an VIII. Les porteurs furent autorisés à payer, avec leurs bons, les domaines ruraux ; on remboursa le quart des bons en circulation au moyen des effets et valeurs de premier ordre (obligations dont nous avons parlé plus haut) ; le surplus fut accepté en paiement de la subvention de guerre et des contributions de l'an VII et des années antérieures, etc.

D) *Le Directoire avait laissé d'importantes parties arriérées de la Dette publique.* — C'étaient tout d'abord *les bons des deux tiers mobilisés.* On sait que la Convention avait créé, le 24 août 1793, le *Grand-Livre* de la Dette publique, et que le Directoire, par la loi du 9 vendémiaire de l'an VI, avait fait la fameuse banqueroute des deux-tiers, en décidant que « chaque inscription au Grand-Livre de la Dette publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, serait remboursée pour les *deux tiers* » en bons au porteur (lesquels étaient uniquement reçus en paiement des domaines nationaux), l'autre tiers étant conservé en inscriptions sur le Grand-Livre. Ces bons au porteur, qu'on appelait *les bons des deux tiers mobilisés* (1), étaient tombés à des cours dérisoires. En l'an VIII, ils cotaient 0.92 environ ; en l'an IX, 1. fr. 50, 2 fr., 2 fr. 50 et 3 fr. C'étaient des cours de faillite. Le Consulat résolut de débarrasser le pays de ce papier déprécié. Ce fut l'un des objets de la loi du 30 ventôse an IX. Cette loi décida que les bons des deux tiers seraient reçus au Trésor *pour le vingtième de leur valeur nominale* et qu'à ce vingtième serait attachée une rente au denier vingt. En d'autres termes, pour 100 fr. de bons des deux tiers mobilisés estimés 5 fr., les porteurs recevaient une rente de 0 fr. 25. D'ailleurs, les porteurs n'étaient point obligés de consentir l'échange. Ils pouvaient, s'ils préféraient, continuer à écouler leurs bons dans l'achat de biens nationaux. Et c'est, en fait, ce que beaucoup firent. Ceci vient justifier le Consulat des critiques dirigées contre cette opération et qui, à première vue, paraissent fondées, puisque l'opération aboutissait à offrir au porteur le 400e de leur capital nominal. Somme toute, la loi de l'an IX fut un « acte honorable de réparation relative » (2).

Les bons des deux tiers mobilisés ainsi réglés, il restait à liquider la question du *tiers provisoire*, et celle des *dettes arriérées des anciens budgets.*

Le tiers provisoire, créé par la loi du 24 frimaire an VI, était une inscription au Grand-Livre *provisoirement privée d'arrérages.* Elle avait eu pour but de consolider, sous forme de rentes sans intérêt jusqu'à nouvel ordre, diverses dettes de l'Etat, contractées au cours de la Révolution, et dont les principales étaient les sommes dues pour restitutions d'effets, numéraire et autres valeurs saisies par les comités révolutionnaires ; restitutions aux enfants des condamnés ; créances de divers particuliers sur les émigrés dont les biens avaient été confisqués par la nation ; restitutions de dépôts volontaires ou judiciaires

(1) De cette double loi sortit un double Grand Livre : l'*intégral* (Grand Livre de 1793), le *Grand Livre du tiers consolidé* (de l'an VI, créé le 8 nivôse an VI).

(2) Stourm, *op. cit.*, p. 155.

Digitized by Google

effectués dans les caisses de la République, etc., etc. C'était une grande injustice que de laisser ces dettes dignes de faveur sans intérêt, alors qu'on leur avait déjà fait subir la redoutable épreuve de la banqueroute des deux-tiers. Les cours en étaient très bas, environ la moitié des cours du tiers consolidé. Le Consulat, par la loi du 30 ventôse an IX (art. 9), décida que les intérêts seraient payés à partir du 1er vendémiaire an XII. C'était un retard injustifiable à un point de vue strict ; mais enfin, il valait mieux cela que l'incertitude du Directoire.

Bonaparte montra plus de désinvolture encore vis-à-vis des titulaires d'ordonnances de payement pour dettes arriérées des anciens budgets. Encore ici, on a parlé de banqueroute, la banqueroute de l'an IX. Examinons de près l'opération. Il s'agissait de payer une somme de cent dix millions environ. Il ne pouvait être question de les payer au pair. Ces créanciers, comme on le dit fort bien, étaient des agioteurs, des fournisseurs, « classe qui ne mérite aucune faveur » (1) ajoutait-on. Et de fait, il faut reconnaître que les fournisseurs du Directoire, certains d'être payés en papier, c'est-à-dire négociable à perte, avaient majoré leurs marchés en conséquence. Ceci légitimait une réduction de ces créances. Dès lors, toute la question revient à savoir si la réduction ne fut pas un peu trop forte. Le lecteur en jugera. La loi du 30 ventôse an IX fit la liquidation suivante : on remit aux créanciers, en échange des ordonnances de paiement qu'ils détenaient, des rentes et non pas du numéraire. Le capital de ces rentes fut calculé sur le pied de 5 0/0 pour les fournisseurs de l'an VIII et de 3 0/0 seulement pour les fournisseurs des ans V, VI et VII. 1 million de rentes devait éteindre les 20 millions de créances des premiers, et 2.700.000 fr. de rentes les 90 millions des seconds (2). La différence de traitement entre les fournisseurs de l'an VIII et ceux des ans V, VI et VII s'explique par le fait qu'avec le retour de l'ordre et des chances plus sérieuses d'être payé, les fournitures avaient été de meilleur aloi.

3° Pour assurer l'avenir et donner au Trésor des rentrées certaines et régulières, Bonaparte réorganisa *les administrations financières* et créa même *des organes nouveaux*.

A) Tout d'abord il réorganisa les *contributions directes*. Depuis 1789, on considérait comme une règle essentielle découlant du principe que l'impôt doit être consenti par la nation, que les autorités locales fussent chargées de la confection des rôles (3). Le résultat ne se fit pas attendre. Les rôles des contributions directes ne furent pas dressés (4). D'autre part, la collection des contributions directes était faite, sous la Révolution comme sous l'Ancien Régime, non par des fonctionnaires publics, mais par des soumissionnaires locaux désignés à l'adjudication publique (système de la *collection à moins dite*). Détestable système, donnant lieu à des exactions de la part des collecteurs, à des malversations, à la partialité ! Enfin la répartition faite par la Révolution à la hâte aboutissait à des inégalités intolérables pour les contribuables. « Je trouvai,

(1) « Quelle vénalité ! quel désordre ! quel gaspillage, disait Bonaparte, en parlant du Directoire. Tout était à l'encan : places, fournitures, services, habillements, effets militaires, ils vendaient tout ! Et toutes ces fortunes scandaleuses ! Toutes ces malversations ! Il n'y aurait donc pas moyen de leur faire rendre gorge ? Nous verrons ! » Stourm, *op. cit.*, p. 163.

(2) Si on leur eût remis des rentes au pair, les cours ne dépassant pas 50 fr. en moyenne, les fournisseurs qui eussent vendu leurs titres eussent retiré, ceux de l'an VIII, 10 millions pour 20 millions de créances ; ceux des ans V, VI et VII, 27 millions pour 90 millions.

(3) Loi du 1er déc. 1790 sur la contribution foncière ; loi 13 janvier 1791 sur la contribution mobilière.

(4) Au 20 brumaire an VIII, l'année ouverte depuis deux mois ne possédait aucun rôle. Sur l'an VII, année expirée, il restait 35.000 rôles à rédiger ! « Cet état des choses, dit Gaudin, constituait un déficit annuel et permanent de plus de 200 millions. »

Digitized by Google

Gaudin, dans chaque commune, des propriétaires imposés au quart, au tiers et jusqu'à la moitié de leurs revenus ; tandis que d'autres ne payaient que le dixième, le vingtième, le trentième, le cinquantième et jusqu'au centième et au-dessous ».

Le Consulat fit trois réformes : En premier lieu, par la loi du 3 frimaire an VIII fut créé une *Direction des contributions directes* relevant exclusivement du ministre des finances, composée de directeurs, inspecteurs et contrôleurs, c'est-à-dire de fonctionnaires de l'État, chargés, dans chaque département, de la rédaction des matrices et de l'expédition des rôles. Le travail de confection des rôles passa ainsi d'emblée aux mains du gouvernement central (1). En un an, le mal fut réparé.

En second lieu, Bonaparte toucha à la perception. Il essaya de réglementer par la loi du 16 thermidor de l'an VIII l'adjudication à la moins dite ; puis, convaincu que le système était vicieux en soi, il fit décider par la loi du 5 ventôse an XII que « tous les percepteurs des contributions directes seraient à la nomination du Premier Consul. »

En troisième lieu, Bonaparte amorce la péréquation de l'impôt foncier par la confection d'un cadastre (arrêtés du 11 messidor an X, du 12 brumaire an XI, du 29 vendémiaire an XII). Le Consulat ne mènera pas à bout cette tâche. Il tâtonnera, mais ses tâtonnements seront utiles ; c'est grâce à ces tâtonnements préparatoires que pourra être mise à exécution la loi du 15 septembre 1807.

B) La Révolution avait supprimé les *impots indirects*. A l'avènement du Consulat, l'enregistrement et le timbre seuls possédaient encore quelque importance. Ils rapportaient 86 millions environ. Bonaparte prépara le rétablissement des impôts indirects. Ce fut d'abord par l'extension des octrois municipaux à toutes les villes dont les hospices ne possédaient pas de revenus suffisants pour leurs besoins (l. 5 ventôse an VIII) ; ils avaient été utilisés timidement par le Directoire pour quelques grosses communes (l. 11 frimaire an VII). Puis à la fin du Consulat, la loi du 5 ventôse an XII créa un droit sur les boissons. Enfin, la même loi du 5 ventôse an XII institua un puissant instrument fiscal, la *Régie des droits réunis*, « *grande machine tout organisée, toujours prête à faire le recouvrement de tout impôt* », et qui prépara la réalisation du plan formulé par Bonaparte : « Mon système de finances consiste à établir un grand nombre de contributions indirectes dont le tarif très modéré serait susceptible d'être augmenté au fur et à mesure des besoins. » C'est ce que fera l'Empire. On remarquera, en passant, combien Bonaparte se préoccupe de la productivité et de la popularité des impôts et combien peu de la justice distributive.

C) Le *service de la Trésorerie* appela aussi l'attention de Bonaparte. On peut dire que ce service n'existait pas sous la Révolution. Il y avait là un système à créer de toutes pièces ou tout au moins à réorganiser de fond en comble. Nous rencontrons ici deux institutions : les obligations des receveurs généraux et la Caisse de garantie d'une part, la Banque de France de l'autre.

a) Pour se procurer le fonds de roulement nécessaire dans tout pays au début de l'année en attendant la rentrée de l'impôt, la loi du 6 frimaire an VIII décida : chaque receveur général s'engage à verser le montant annuel des contributions directes de son département en douze termes (2), avec une latitude de six mois au-delà de l'échéance légale de chaque douzième (3). En conséquence, dès la réception des rôles, il souscrit une

(1) Le Consulat crut devoir conserver les répartiteurs locaux afin de ne pas froisser trop directement les préjugés révolutionnaires. Seulement les répartitions ne font plus maintenant qu'aider les contrôleurs des contributions directes, seuls responsables du travail, sous l'autorité hiérarchique de leur administration (Stourm, *op. cit.*, p. 183).

(2) Déjà, sous l'Ancien Régime, les receveurs généraux signaient, à la fin de chaque année, des soumissions par lesquelles ils s'engageaient à verser successivement au Trésor public le montant de leurs recettes en 20 mois par des paiements égaux.

(3) La première obligation était payable le 30 germinal ; la seconde le 30 floréal, et ainsi de suite de mois en mois.

Digitized by Google

série de rescriptions payables à époque fixe, de mois en mois. Ainsi, dès le début de l'année, le Trésor détient la totalité des rentrées sous forme d'effets escomptables. Mais, pour pouvoir escompter ces billets, l'Etat doit donner la certitude qu'ils seront payés. A cet effet, chaque receveur général fournit, en même temps, un cautionnement *en numéraire* égal au dixième de la contribution foncière qu'il est chargé de recouvrer. Une *Caisse de garantie et d'amortissement*, indépendante de la Trésorerie, centralise le montant de ces cautionnements, au moyen desquels le paiement des rescriptions, au cas où elles seraient protestées, se trouve assuré.

L'institution fonctionna à merveille. En l'an VIII, les protêts ne portèrent que sur 4.500.000 fr. ; dès l'année suivante, ils furent si rares que la garantie des obligations des receveurs généraux devint une sinécure. Toutefois, les inconvénients du système des obligations étaient nombreux. C'était d'abord la cherté des escomptes (1). Ainsi, en l'an VIII, le taux est de 3 1/2 p. 0/0 *par mois*, soit 42 p. 0/0 l'an ; en l'an XI, de 3/4 p. 0/0 et 1/2 p. 0/0 *par mois*, soit 9 et 6 p. 0/0 l'an. On est loin des bons du Trésor actuels à 1 ou 2 p. 0/0 l'an. C'était ensuite l'abandon aux receveurs du maniement et de la jouissance des fonds de l'impôt. Par là, les receveurs généraux étaient poussés à faire des opérations de banque avec les fonds de l'Etat.

b) L'institution financière, quant au service de la Trésorerie, qui fit le plus honneur à Bonaparte est, à coup sûr, celle de la Banque de France (2). Par là, — sans compter les avantages qu'allait en retirer le commerce et l'industrie, se traduisant par des plus values certaines dans le rendement des impôts, — le Trésor obtenait un auxiliaire précieux pour ses mouvements de fonds, et l'Etat se constituait, pour les périodes de crise, un Trésor de guerre. C'est l'honneur de Bonaparte d'avoir résisté à la tentative de faire de la Banque de France une Banque d'Etat (3) ou de lui imposer tout de suite de lourdes redevances qui eussent pu entraver son essor (4). Le 28 nivôse an VIII, un arrêté consulaire créa la Banque de France avec, comme comité directeur, les plus notables capitalistes de l'époque. Le même jour, la *Caisse des comptes courants* (la plus importante des banques privées) votait sa dissolution et sa réunion à la Banque de France, ce qui a fait dire que la Banque de France fut « la Caisse des comptes courants agrandie ». L'Etat contribua de ses deniers, pour 5 millions en numéraire, à la constitution du capital de la Banque. Au début, la Banque de France n'avait point le monopole de l'émission des billets de Banque. Ce monopole lui fut concédé par la loi du 24 germinal l'an XI. Grâce à la prudence du Premier Consul dans ses rapports avec la Banque de France, l'institution nouvelle put se développer ; ainsi, elle a acquis la force qui fai l'admiration du monde entier.

Si, maintenant, nous nous arrêtons un instant pour jeter un coup d'œil sur les résul tats d'ensemble de toutes les mesures, nous ne pouvons manquer d'êtres frappés d'adm ration. A la fin du Directoire, pour l'an VIII, on pouvait prévoir 344 millions environ recettes effectives et 600 millions de dépenses (le Directoire avait même fixé les dépenses 800 millions, et c'est le Consulat qui avait réduit à 600 millions). Cela créait un déficit de 2 millions (voire même de 456 millions, si les 800 millions de dépenses primitives avaie

(1) En l'an X, les receveurs généraux se syndiquèrent sous le nom d'*Agence des re veurs généraux* pour négocier eux-mêmes leurs obligations.

(2) Cpr. Victor de Swarte, *Les vingt premières années de la Banque de France* (18 1819), Paris, 1900, 1 vol. in-8, 55 pages.

(3) « Je veux que la Banque soit dans la main de l'Etat et n'y soit pas tro disait Napoléon en 1806 au Conseil d'Etat.

(4) Mollien était très partisan de cette redevance : « C'est la première fois peut-ê disait-il, qu'il arrive à un Gouvernement de donner de l'argent à une Banque d'escom pour exploiter son lucratif privilège, au lieu d'en demander à ses actionnaires pour de ce privilège ! »

Digitized by Google

été maintenus.) Deux ans après, pour l'an X, l'équilibre était obtenu réellement ; les recettes et les dépenses se nivelaient à 500 millions (1). Et, chose absolument remarquable et qui parut d'abord incroyable (2), à partir du 1er nivôse an IX, la Banque de France chargée du service paya *en numéraire*, à bureau ouvert, les rentes et pensions de l'Etat.

II

Bonaparte, grand administrateur, n'a cependant pas réussi à fonder en France un système financier ; il n'a pas compris que les deux éléments essentiels d'un bon système financier sont : 1° des budgets sincères et contrôlés ; 2° le crédit public. Sous la dictature du despote, il n'y eut et il ne pouvait y avoir de budget sincère et contrôlé, et par suite aucun crédit public.

1° La Constitution du 22 frimaire de l'an VIII prescrivait dans son art. 45 : « Le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat *conformément à la loi annuelle des finances qui détermine les unes et les autres.....* » Cette formule timide, qui laissait tant d'indépendance à l'Exécutif, ne fut pas appliquée. On peut relever quatre irrégularités très graves commises par Bonaparte en matière budgétaire.

A) La règle de l'autorisation préalable ne fut point suivie. La loi de finances n'était présentée au Tribunat et au Corps législatif que plusieurs mois après l'ouverture de l'exercice. Ainsi, c'est le 19 nivôse an IX, c'est-à-dire trois mois et demi après l'ouverture de l'exercice qu'intervint la première loi rendue pour l'an VIII.

B) La règle de l'unité budgétaire fut constamment violée. Les demandes de crédits étaient coupées en deux parties successives, l'une d'acompte, l'autre pour le surplus. Ainsi, la loi du 3 germinal an XI ouvre au profit de l'an XII un bloc de crédits de 400 millions. Puis la loi du 5 ventôse an XII vient ajouter 300 millions nouveaux. Quant aux recettes, elles étaient séparées des dépenses. Ainsi, la loi du 5 ventôse an VIII détermine isolément les contributions de l'an IX, et c'est plusieurs mois plus tard, le 19 nivôse an IX, qu'intervient la première loi de crédit, pour l'an VIII.

C) La règle de la spécialité des crédits n'est pas obéie ; les crédits et les recettes sont fixés en bloc, sans subdivisions. La loi du 3 germinal an XI peut être considérée comme le type de ce procédé défectueux : « La somme de 400 millions est mise à la disposition du Gouvernement, à compte des dépenses des différents ministères pendant l'an XII. Cette somme sera prise sur le produit des contributions décrétées et sur les autres revenus publics de l'an XII. » La loi du 5 ventôse an XII, qui ajoute 300 millions, subdivise les 700 millions de crédits en vingt lots, en sorte que les tableaux budgétaires se réduisent à vingt lignes.

D) Enfin aucune évaluation sérieuse des recettes ni des dépenses n'était faite. Le morcellement des lois de crédits le prouve pour les dépenses. Pour les recettes il suffira de lire l'article suivant de la loi du 5 ventôse an XII : « Cette somme (de 700 millions) sera prise sur le produit des contributions directes et sur les autres ressources de l'an XII. » Voilà comment le budget des recettes était établi à cette époque !

Au début du régime, le Tribunat avait hasardé quelques timides observations. C'est ainsi que le 22 ventôse an IX, le Tribun Mathieu interprète les termes « *loi annuelle* » de l'art. 45 de la Constitution de la manière suivante : « La loi, par conséquent, doit être rendue

(1) Stourm, *op. cit.*, p. 289 et tout le chapitre XXVI, *le Budget de l'an X*.

(2) L'arrêté du 23 thermidor de l'an VIII qui prescrivit la mesure fut accueilli avec méfiance. La mesure parut d'abord tellement invraisemblable que les rentiers commencèrent par se désoler, regrettant les paiements en papier qui, au moins, donnaient quelque chose ! (Stourm, *op. cit.*, p. 287).

Digitized by Google

avant l'ouverture de l'année pour laquelle elle est faite (*règle de l'autorisation préalable*); elle doit embrasser l'année entière, un exercice entier, car il n'est pas question de deux lois, dont l'une provisoire et l'autre définitive, l'une accordant des acomptes et l'autre un complément... En outre, cette loi a deux objets qui ne doivent pas plus être séparés que les deux côtés ou bassins d'une balance : ces deux objets sont les recettes et les dépenses (*règle de l'unité budgétaire*). » Mais le gouvernement refusa énergiquement de prêter l'oreille à ces sages conseils. Les remontrances du Tribunat déplaisaient au dictateur. Bonaparte épura ce corps le 22 ventôse de l'an X ; il obtint ainsi un Tribunat servile dans lequel on déclare solennellement que le Chef du Gouvernement « accueille avec transport toutes les idées libérales (!) », et qui supprime un rapport de Jean-Baptiste Say coupable d'avoir écrit que « la fixation des dépenses et l'appropriation des revenus achèverait la restauration du revenu en France » (1).

Cet absolutisme qui alla en s'exagérant d'année en année, constitue la faiblesse latente des finances napoléoniennes. Le crédit publia s'en effraya toujours et c'est par là qu'il faut expliquer l'absence, au premier abord injustifiable, du crédit public sous le Consulat, après la restauration de l'ordre dans les finances.

2° Necker a bien montré la relation étroite qui existe entre le contrôle budgétaire et le crédit public. Dans ses *Dernières vues de politique et de finances* (2), il compare avec beaucoup de soin la situation des finances en l'an X et la situation en 1781. Il constate que « les revenus actuels de l'Etat sont de cent et quelques millions plus considérables qu'au commencement de 1781 et que la dette est moindre de près de 120 » ; qu'il n'y a plus de privilège, que les impôts se perçoivent facilement ; enfin, que les administrateurs actuels sont plus éclairés que ceux de 1781. « Qu'une telle amélioration en débit et en crédit appartint au Gouvernement d'Angleterre ou à tout autre constitué de même, et l'intérêt des fonds publics serait bientôt au-dessus de 3 0/0. » Or, il est, en France, à près de neuf (3) ! Comment, étant donné les avantages du temps présent sous le rapport du crédit public, comment se fait-il donc que le prix des fonds publics soit si bas ? A cette question, Necker fait une réponse bien digne d'être retenue et méditée (4) : « On n'a pas de foi à la durée d'une Constitution étrangement combinée, et l'on ne sait quel ordre nouveau pourrait succéder à l'état présent. La confiance repose alors sur la continuité des forces de l'homme qui est à lui seul l'esprit et l'action du gouvernement ; et les calculateurs, réduisant en chiffres les chances d'un grand malheur, veulent avoir au prix viager une rente perpétuelle. *Ce n'est pas, cependant, l'hérédité seule certaine qui suffit au crédit* ; il faut, de plus, que *cette hérédité ne transmette pas d'âge en âge une autorité sans bornes* ; car la puissance arbitraire et le crédit public ne vont pas ensemble. Il faut, pour ce crédit, précisément, les mêmes conditions qu'on exige pour l'établissement et la garantie d'une liberté sage : une Monarchie héréditaire et tempérée ou une République véritable, réglée avec harmonie et dont l'existence paraisse susceptible de durée..... Le meilleur soutien du crédit est un gouvernement sagement organisé, un gouvernement réglé par des lois constitutionnelles, qu'aucune force ne peut rompre et qui fait de l'autorité première un instrument utile et non un pouvoir arbitraire. Enfin, *la perfection pour le crédit serait une nature de gouvernement qui rendrait presque*

(1) Voyez le détail dans Stourm, *op. cit.*, p. 336 et s.

(2) Paru en l'an X. Voyez la section IX, *des Finances*, p. 260 et s. de l'édition de l'an X.

(3) Le cours des 5 0/0 consolidés fut de 48 fr. au début de l'an X et de 53 fr. aux derniers jours complémentaires. En d'autres termes, le public capitalisait la rente perpétuelle sur le pied de 9,50 p. 0/0. A cette même époque, les cours moyens annuels des consolidés 3 p. 0/0 anglais variaient entre 66 fr. et 79 fr., correspondant à un intérêt effectif de 4,54 p. 0/0 ou même de 3,79 p. 0/0.

(4) p. 268 et s.

Digitized by Google

indifférentes à la sûreté de la dette publique les qualités du Prince, les qualités même du ministre qui saurait le maniement des finances ». « Voilà, concluait Necker, les deux conditions principales du crédit public ; et avec la forme actuelle du gouvernement français, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont remplies ».

On ne saurait mieux dire. La meilleure démonstration à l'appui de la thèse de Necker, c'est l'exposé des efforts désespérés de Bonaparte pour violenter le crédit public, efforts absolument vains, comme il fallait s'y attendre. L'histoire de ces tentatives, c'est l'histoire même de la Caisse d'amortissement sous le Consulat. Il y a là un enseignement qu'on ne saurait trop méditer. M. Stourm y a très justement insisté (1).

La loi du 6 frimaire an VIII qui créa la *Caisse de garantie et d'amortissement* la chargea de deux missions bien distinctes : la première fut de réunir les fonds provenant des cautionnements des receveurs généraux, destinés à garantir le remboursement de leurs obligations, la deuxième fut d'opérer l'amortissement de la Dette publique. Sur cette deuxième mission, — c'était l'essentielle, car avec le rétablissement de l'ordre dans les finances, la Caisse de garantie n'eut presque rien à faire — nous avons le témoignage non suspect de Mollien, directeur de la Caisse d'amortissement, plus tard ministre du Trésor, et celui de Bonaparte lui-même. « Mon intention, en établissant la Caisse d'amortissement, disait Bonaparte à Mollien, a été d'en faire l'*arbitre des fonds publics* ». Et encore : « Quelle est donc l'action utile de la Caisse d'amortissement ? C'est, encore une fois, *de soutenir les effets publics* ». De son côté, Mollien déclare que « le principal mérite de la Caisse d'amortissement est d'être un instrument d'intervention », que « son devoir est d'empêcher les écarts toujours nuisibles au crédit qui peuvent porter les cours en deçà ou au-delà d'une limite déterminée ». Comme le dit très bien M. Stourm, elle eut dû s'appeler plus ouvertement *Caisse d'achats des fonds publics* ou *Caisse de défense des rentes consolidées*. Ce qui est certain, en tous cas, c'est que les opérations d'achat ou de vente à la Bourse ne réussirent pas à relever, à consolider ou à niveler les cours. Les manœuvres (3), bien qu'incessantes et très coûteuses, demeurèrent toujours impuissantes. « Ce fut... une institution bâtarde, émanant d'une conception autoritaire et enfantine du crédit public » (4).

Bonaparte garda rancune au crédit et aux spéculateurs (2). De là, une nouvelle caractéristique de sa gestion financière. Aucun emprunt ne fut *émis* ; les *négociations* de rentes soit par souscription publique, soit par l'intermédiaire des banquiers, soit par ventes directes, demeurèrent inconnues sous son administration (5). Et cela fut un malheur, car, d'une part, l'Etat dut contracter des emprunts sous des formes indirectes, et il ne le fit qu'à des taux de 12 ou 18 p. 0/0 ; d'autre part, le crédit public ne fut point fondé en France. Il faudra attendre pour cela, comme pour les régles budgétaires, la Restauration et les financiers de cette époque.

GASTON JÈZE.

Pensions et retraites civiles, par JOSEPH DELPECH, chargé de cours à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille (*Extrait du Répertoire alphabétique du droit français*). Paris, Larose, 1902.

Le problème des pensions et retraites civiles se subdivise lui-même en deux questions : 1° D'abord, un problème *juridique* relatif à la nature du droit du fonctionnaire à la pen-

(1) *Op. cit.*, p. 244 et s., tout le chapitre XXII.

(2) Voir dans Stourm, *op. cit.*, p. 254 et s. le récit de la bataille engagée par Mollien à la Bourse, à l'approche de la rupture du traité d'Amiens, les 23, 24 et 25 ventôse an XI, pour maintenir, coûte que coûte, le cours de 60 fr. La bataille se termina par la défaite du gouvernement. Elle coûta plus de 11 millions de francs.

(3) Stourm, *op. cit.*, p. 165.

(4) Lettre de Napoléon à Gaudin du 28 floréal an XIII : « Il ne faut donc penser à rien. *De mon vivant, je n'émettrai aucun papier.* » Stourm, *op. cit.*, p. 169, note 2.

(5) Stourm, *op. cit.*, tout le chapitre XVII, *la Dette publique sous le Consulat*, p. 165 et s.

Digitized by Google

sion, avec les conséquences quant aux conditions du droit à pension, le taux de la pension, le mode de liquidation et de concession de la pension, enfin les recours juridictionnels en matière de pension ; 2° Ensuite, un *problème financier* : les procédés, combinaisons financières, etc. au moyen desquels les pensions seront payées.

Dans une étude très documentée, M. Joseph Delpech a étudié les deux problèmes ; mais il a réservé ses plus longs développements — et cela se comprend étant donné le but qu'il poursuivait — à la partie juridique. Je signale en passant, n° 801, comme inadmissible la thèse d'après laquelle, en droit français, « l'admission à la retraite, la liquidation de la pension et son inscription sur le grand livre de la Dette publique ne confèrent point au fonctionnaire ayant droit la certitude absolue de toucher les arrérages de la pension de retraite ». En effet, dit l'auteur, la loi du 9 juin 1853 a décidé, dans son article 20 : « *Il ne peut être concédé annuellement de pensions, en vertu de la présente loi, que dans les limites des extinctions réalisées sur les pensions inscrites. Dans le cas, toutefois, où cette limite devrait être dépassée, par suite de l'accroissementde la liquidation auquel donneront lieu les nouvelles catégories de fonctionnaires soumis à la retenue et appelés à la pension par l'art. 3, l'augmentation du crédit nécessaire sera l'objet d'une loi spéciale* ». Ainsi, conclut l'auteur, de même que l'admission à la retraite dépend des besoins du service, de même la jouissance de la pension dépend de cette circonstance que les extinctions réalisées sur les pensions inscrites permettent d'accueillir les demandes de liquidation. » Cette thèse est peu juridique. Le fonctionnaire qui est dans les conditions légales *a le droit* d'exiger sa pension. Le Parlement a le *devoir juridique* d'inscrire les crédits nécessaires. Lorsque le Parlement inscrit ces crédits, il fait une opération préparatoire du paiement d'une dette exigible ; il est soumis à la loi comme tout le monde. Le refus d'inscription serait la faillite, absolument comme le refus d'inscrire les crédits destinés au paiement d'une dette exigible de fournisseurs. Sans doute, il n'y a pas de recours juridictionnel pour contraindre le Parlement à inscrire le crédit. Mais il n'y en a pas davantage contre le refus d'inscription de crédit au cas de dette exigible. Il y aurait là un fait brutal sans recours, mais une violation certaine du droit. — Quant à la disposition de l'art. 20 de la loi de 1853, elle règle les rapports du Parlement et du Ministre. Le Ministre liquidateur engage sa responsabilité politique en procédant à des mises à la retraite trop nombreuses (Cpr. en ce sens, Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, t. I, p. 433, note 2).

Le côté financier de la question est traité d'une manière intéressante. Si M. Delpech ne conseille aucune combinaison nouvelle, il analyse avec soin les systèmes proposés sans oublier le projet Caillaux du 17 juin 1901 (Voyez en particulier les n°s 53 à 70). La consultation de cette étude est donc très utile.

L'auteur consacre de longs développements aux pensions départementales et communales (n°s 1901 et s.). Cela vient compléter, sur ce sujet spécial, l'étude de M. Hilaire Combarieu, *des Caisses de retraites des fonctionnaires communaux et départementaux* (Berger-Levrault. Paris, 1899, 258 pages), dans laquelle l'auteur a placé, — sinon des théories bien neuves, — du moins des documents très intéressants. On trouvera dans les *Annales des assemblées départementales* (fondées par M. de Crisenoy et publiées depuis 1901 par M. Ch. Rabany) année 1896, t. X, p. 301 et s., année 1900, t. XIV, p 301. et s., année 1901, t. XV, p. 297 et s., des renseignements très instructifs relatifs à des enquêtes faites par des préfets sur le fonctionnement des caisses de retraites départementales.

GASTON JÈZE.

Digitized by Google

II

LES REVUES

I. Revues de langue française.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, 10 octobre 1902.

Les Finances de la Tunisie, par HENRI PENSA (pp. 100-114).

Depuis le 13 octobre 1884 les services financiers de la Tunisie sont aux mains de la direction générale des finances. Par son entremise, le budget est administrativement établi, decrété, imposé, sans que la population européenne ou indigène puisse intervenir même à titre purement consultatif, bien qu'il ait été dit en 1896, que tout au moins la conférence consultative serait appelée à formuler son avis avant l'établissement de tout nouvel impôt. Il n'y a qu'une garantie, lointaine il est vrai, pour les Tunisiens, c'est le vote dans la métropole du budget des affaires étrangères auquel est rattaché celui de la Tunisie.

L'auteur étudie rapidement les éléments du budget tunisien, ses décisions, puis les moyens de trésorerie, avec l'heureuse institution du fonds de réserve, empruntée à l'Egypte, et imitée depuis par l'Algérie, enfin les recettes et les dépenses.

M. H. Pensa, qui est vigoureusement hostile au principe trop optimiste suivant lequel il n'y aurait pas de règle financière uniforme, chaque peuple trouvant naturellement le mode d'assiette et de paiement des impôts adapté à ses goûts et à sa race, rappelle que l'unanimité s'est cependant faite sur certains points, comme les quatre célèbres règles d'A. Smith. Or le système des impôts directs tunisiens est loin d'y être fidèle. Le principe de l'égalité des contribuables devant la loi y est constamment violé. Le système de la dîme en nature, contraire aussi aux indications scientifiques, et qui est encore pratiqué en Tunisie, décourage tout perfectionnement de la culture comme il arrive toujours sous ce régime.

En résumé, il n'y a pas un seul impôt direct Tunisien qui soit établi conformément aux principes d'A. Smith et aux règles fondamentales de toute législation moderne.

Quant aux impôts indirects, ils sont beaucoup mieux organisés ; mais M. H. Pensa ne s'y arrête guère.

L'intérêt d'une étude du système des finances tunisiennes, consiste somme toute à montrer combien son développement est opposé à celui qui se poursuit en Algérie. Alors que ce dernier pays marche vers l'autonomie, la Tunisie se renferme de plus en plus dans un absolutisme administratif nominalement issu du Bey, mais provenant en réalité du système du rattachement à un bureau des affaires Etrangères. Or, si l'on a constaté que les administrations algériennes avaient tout à gagner à être décentralisées, pourquoi n'en serait-il pas de même en Tunisie ? Pourquoi, alors qu'à Alger on organise des conseils nouveaux, des délégations financières, se trouve-t-il qu'en Tunisie, non seulement la conférence consultative ne voit pas ses attributions se développer, mais que l'administration municipale elle-même subisse dans son progrès normal une véritable interruption depuis quelques années ?

II. Revues de langue allemande

1° FINANZ ARCHIV, 2° vol. 1902.

La législation pénale de l'impôt sur le revenu en Autriche, par FRANZ MEISEL (pp. 1 à 93).

Dans la transformation des systèmes financiers, la pratique a devancé la théorie :

Digitized by Google

c'est ainsi que l'impôt sur le revenu a pris ses lettres de naturalisation dans la plupart des pays, avant de les recevoir de la science financière. Mais bien des points de ces systèmes nouveaux d'imposition laissent à désirer. C'est ce qui arrive notamment pour la partie pénale. Il appartient donc à la Science d'intervenir, et de rechercher quelles sont les armes offertes par les législations actuelles pour assurer la sincérité de l'impôt sur le revenu, pour en faire autre chose qu'un impôt à l'usage des gens scrupuleux ou naifs. Et c'est dans la pensée de contribuer à l'édification d'une théorie générale de la pénalité fiscale que M. Franz Meisel nous présente une longue et consciencieuse étude sur *la législation pénale de l'impôt sur le revenu en Autriche.*

Pas plus que dans les autres Etats modernes il n'y a en Autriche de code spécial sur les fraudes financières. Les sources sont multiples ; mais il en est une essentielle : la loi du 25 octobre 1896 qui édicte des mesures pénales se rapportant à tous les impôts personnels qu'elle vise, et spécialement à l'impôt sur le revenu.

Avant d'aborder l'étude des dispositions de cette loi fondamentale, M. Franz Meisel développe quelques considérations sur la nature et la classification des délits punissables en matière d'impôt sur le revenu.

On peut tout d'abord à son avis classer comme il suit les infractions à la loi de l'impôt sur le revenu — et c'est là une classification valable pour le droit pénal financier général :

1° Délits qui touchent directement à la mesure de l'impôt, qui ont pour suite immédiate une atteinte à la quotité de l'impôt.

2° Infractions au contrôle de l'impôt qui, sans porter une atteinte directe à la quotité de l'impôt, jettent un trouble dans la législation financière (Par exemple dans la législation autrichienne, obstacles mis au contrôle des biens immobiliers, ou refus de l'entrée des ateliers).

3° Infractions qui peuvent faire violer la procédure légale de la perception de l'impôt, mais qui ne troublent cette perception que d'une façon formelle et jamais matérielle.

Une seconde classification encore est possible en s'attachant au sujet du délit :

1° Le sujet du délit est toujours le contribuable dans deux catégories essentielles d'infractions, l'une formelle : l'absence de déclaration ; l'autre matérielle : la fausse déclaration.

2° Le sujet du délit est celui qui a commis le délit (contribuable ou non) dans le cas d'obstacles apportés aux moyens légaux de contrôle, ou d'agression haineuse contre un membre de la commission de l'impôt.

3° Le sujet du délit est un agent de l'administration, dans le cas d'oubli du secret qui est dû aux déclarations du contribuable.

Enfin, une troisième classification essentielle est celle qui a pour base les organes d'état chargés de poursuivre et de juger les délits. Cette classification, matérielle plutôt que juridique, divise les actions et les omissions punissables en deux groupes :

1° Infractions criminelles de droit pénal commun.

2° Infractions administratives, relevant des pénalités fiscales.

M. F. Meisel prend pour guide cette dernière classification, et il étudie tout d'abord les infractions fiscales proprement dites, les « délits d'impôt ».

Ceux-ci comprennent l'absence de déclaration et la fausse déclaration du revenu. c'est surtout pour la détermination de cette seconde espèce de délit que le législateur eu à vaincre les plus sérieuses difficultés. Il fallait en effet trouver une définition revenu établie d'une part sur des fondements économiques, et capable d'autre part faire atteindre les buts pratiques et juridiques poursuivis. Et comme il n'y a pas moyen toutes les précautions imaginables, de moyens mécaniques suffisants pour obtenir une déclaration complète du revenu, il fallait en outre prévoir les diverses formes possibles de dissimulation afin de les réprimer. M. F. Meisel énumère en conséquence et étudie cas multiples dans lesquels la législation autrichienne prescrit de punir parce qu'elle estime qu'il y a *objectivement* dissimulation de revenu.

Mais l'existence objective de l'infraction n'est pas seule à considérer, et une bo

Digitized by Google

législation pénale doit aussi se préoccuper de son existence *subjective*. C'est une idée à laquelle se sont attachées les législations nouvelles, comme la législation prussienne et la législation autrichienne. Celle-ci surtout a construit sur des bases très modernes la théorie criminelle de la dissimulation de revenu : elle distingue une dissimulation dolosive et une dissimulation qui n'est pas dolosive, prenant ainsi en considération la connaissance subjective que le déclarant avait ou n'avait pas de sa faute. De plus — et c'est ceci qui est nouveau — au lieu de laisser à l'inculpé la charge de prouver son innocence comme le faisaient les législations anciennes, la loi autrichienne, en son § 239 énumère et définit les déclarations ou les silences qui ont pour but conscient de faire échapper une fraction du revenu à l'impôt.

Il faut d'ailleurs ajouter que l'innocence subjective de l'inculpé étant admise, il reste encore passible d'une pénalité pour avoir troublé la perception de l'impôt. car il est nécessaire en cette matière de protéger la régularité et la rapidité de la procédure établie.

Après avoir ainsi examiné les divers cas d'infractions administratives avec les pénalités qu'elles entraînent, M. F. Meisel pose un dernier problème : La déclaration de revenu n'étant pas faite, y a-t-il contre le coupable de par cette omission punissable un droit acquis à la punition encourue? En d'autres termes la mise en action de ce droit à la pénalité est elle un devoir strict pour l'Etat ?

En droit autrichien, lorsqu'un contribuable ne fait pas en temps voulu sa déclaration, l'administration des finances peut évaluer l'impôt qu'il doit d'après les bases qu'elle possède, et en décider avec la commission des taxateurs. Cette évaluation administrative précède une sommation d'apporter la déclaration dans un délai de huit jours. Mais le droit de punir qu'a l'Etat n'est pas forclos par cette évaluation. « Cette évaluation, dit la loi, ne supprime pas la punition encourue par le contribuable qui a omis de faire sa déclaration. » Mais rien dans ce texte ne permet de conclure à un ordre *strict* de punir : l'administration financière a le droit de punir ou de ne pas punir. Des cas sont d'ailleurs expressément mentionnés dans lesquels l'administration est libre de poursuivre ou de ne pas poursuivre.

Or il est cependant de principe, en droit pénal théorique, que les mêmes actes doivent toujours entraîner les mêmes effets de droit. Mais en droit pénal financier, remarque F. Meisel, on s'écarte de ce principe, et les effets de droit d'une action répréhensible sont dominés et commandés par la considération *du danger* que cette action a fait courir à l'impôt. C'est pour cela que le système autrichien, qui est en ceci excellent, laisse l'administration libre juge des cas où il convient de poursuivre le délit d'omission de déclaration. La loi autrichienne donne d'ailleurs en outre à l'administration le pouvoir gracieux de remettre ou d'atténuer la peine lorsqu'elle a été prononcée. Le recours en grâce qui existait sous le régime de l'ancien impôt sur le revenu, fut supprimé dans le § 57 de la loi des sucres du 20 juin 1888, et dans le § 82 de la loi sur l'alcool de la même date; mais il fut rétabli par ordonnance impériale du 17 juillet 1899, pour le motif que l'atténuation de la peine (qui est une amende) était souvent nécessaire *pour « ne pas entraîner la ruine économique du condamné.* » Considération fort sage ! car une pénalité qui chasse de sa maison ou de son champ l'habitant ou le paysan, n'est pas une pénalité fiscale, mais une pénalité antisociale. Et c'est bien vraiment en cette question pratique de l'application de la peine que réside une des grosses difficultés du problème.

Poursuivant son analyse de la législation autrichienne, M, F. Meisel étudie les effets de droit qu'entraîne la poursuite des délits fiscaux, qui se groupent en 3 catégories : 1° Payement complémentaire de l'impôt et caution de l'impôt. 2° Pénalité. 3° Caution des amendes.

Enfin, dans une seconde partie de beaucoup moins importante, M. F. Meise aborde l'étude des infractions criminelles de droit commun qui peuvent être commises à propos de l'impôt sur le revenu (corruption de fonctionnaires, menaces etc.) et qui relèvent du Code pénal.

Somme toute on se trouve en présence d'une très sérieuse et très complète étude de la législation autrichienne mais on regrette que l'auteur n'ait pas sû ou voulu déduire de

Digitized by Google

cet exposé objectif et synthétiser quelques conclusions théoriques dans le sens d'une construction scientifique et rationnelle des législations pénales financières à venir.

Contribution à l'histoire financière du Tyrol, par Dr FRANZ FREIH V. MYRBACH (pp. 93-135).

Essai d'une poursuite des recherches de F. Kogler sur les impôts du Tyrol au Moyen-Age.

Les impôts directs dans la principauté de Schaumburg-Lippe, par V. CAMPE (pp. 136-145).

M. V. Campe présente un tableau succinct du développement historique des impôts directs dans la principauté, depuis l'époque où le seigneur cessant de pouvoir subvenir aux frais de l'administration au moyen des seules ressources domaniales, demanda au pays des aides qui, extraordinaires au début, prirent peu à peu une périodicité de plus en plus régulière.

Un projet d'impôt industriel à Lübeck, et son importance dans l'Etat libre de Lübeck, par Prof. Dr HEINRICH SIEVEKING (pp. 146-175).

La situation financière de Lübeck a été longtemps caractérisée par le fait que ses ressources procuraient moins d'impôts que de revenus propres, tels que les dividendes des actions du chemin de fer de Lübeck. Le revenu toujours croissant de ces actions avait fait disparaître ou diminuer la plupart des impôts de consommation. Mais il vint un moment où l'on songea à considérer les actions du chemin de fer de Lübeck, non plus comme une source de revenus ordinaires, mais comme un fonds où l'on pourrait puiser pour effectuer de grands travaux. Et d'autre part on émit l'idée de transformer le système fiscal de Lübeck en un système d'impôts sur le revenu, pour que la ville pût profiter des accroissements du revenu de ses concitoyens et obtenir facilement des ressources plus considérables.

L'occasion d'entreprendre de grands travaux se présenta avec le canal de l'Empereur Guillaume (le canal de Kiel) et avec la nécessité de creuser le canal transversal à l'Elbe. Celui-ci devait coûter 23.554.000 marks dont la Prusse devait supporter 7.500.000 marks laissant par conséquent 16.000.000 marks à la charge de Lübeck. Une commission constituée en 1892 pour étudier les voies et moyens de la construction, donna son avis le 27 août 1894.

Elle fut d'abord d'avis de mettre à la disposition de la ville 10.000.000 de marks du fonds-capital ; puis elle décida qu'il fallait contracter un emprunt. Une élévation des impôts devait donc couvrir non seulement le déficit du revenu ancien du chemin de fer, mais encore les intérêts de l'emprunt.

Sur la proposition de la commission on devait élever l'impôt sur le revenu, surtout dans les classes supérieures, augmenter l'impôt sur les successions, et aussi organiser une loterie. A côté de ces impôts généraux, la commission proposait d'ailleurs une foule de taxes destinées à atteindre ceux qui devaient retirer un avantage particulier de la construction du canal. Du nouveau chemin commercial on attendait une élévation du chiffre des affaires commerciales et du prix des terres ; on concluait donc à une augmentation des taxes sur la vente des terres et à la création d'un impôt industriel qui devait entrer en vigueur aussitôt après l'ouverture du canal.

Le 24 juin 1900, le Sénat déposa un projet de loi conforme aux conclusions de la commission. Mais une nouvelle commission d'examen nommée par le conseil de la Bourgeoisie ne crut pas devoir approuver absolument le projet du Sénat.

On s'accorda cependant à penser que le poids de l'impôt nouveau devait porter sur ceux qui seraient appelés à profiter des avantages de la voie commerciale nouvelle. Le caractère de contribution de l'impôt fut affirmé par ce fait que l'on frappait non-seulement

Digitized by Google

toutes les industries de Lübeck et de ses faubourgs, mais même les industries du territoire de Lübeck tout entier, lorsqu'elles seraient situées à un kilomètre au plus à vol d'oiseau du canal, ou bien sur une ligne de chemin de fer, ou sur une voie navigable qui les relieraient au canal.

On s'entendit aussi sur la qualité des gens que l'impôt devait atteindre : à savoir non-seulement les *marchands*, mais aussi tout *chef d'industrie*.

Mais l'accord entre le Sénat et la Bourgeoisie, qui existe sur la nature de l'impôt et sur son rayon d'action, cesse sur le mode de son assiette. Le Sénat veut déterminer le taux de la contribution par l'importance des industries qui seraient réparties en cinq classes. La commission de la Bourgeoisie veut empêcher au contraire que cet impôt ne dégénère en impôt sur le revenu.

On en est là; et l'auteur, en résumé, critique tout aussi bien le projet sénatorial, qui réunit à son avis tous les défauts d'un mauvais impôt sur le revenu, que l'attitude de la Commission de la Bourgeoisie. Le grand tort de celle-ci est de ne pas voir que l'évolution nécessaire des impôts industriels est dans le sens des impôts sur le revenu. Et c'est un tableau de cette évolution que M. H. Sieveking a cherché à nous présenter dans l'importante introduction historique de son article, de même que dans sa conclusion.

Le budget autrichien dans les 30 dernières années, par RUDOLF SIEGHART (pp. 177-219).

Etude sur le budget autrichien de 1868 à 1897. Son développement quant aux recettes et quant aux dépenses.

Propositions de nouveaux impôts d'empire, par Dr H. ORLOFF (pp. 220-247).

Projets de donations nouvelles (automobiles, vélocipèdes, etc.), et étude de ces projets.

2° JAHRBÜCHER FÜR NATIONAL ŒKONOMIE UND STATISTIK, octobre 1902.

Le développement du système du contingent dans la législation fiscale allemande de l'alcool de 1887 à 1902, par V. GEORG SCHMAUSER (pp. 503-528).

La loi d'empire du 24 juin 1887 organise dans ses deux premiers paragraphes le système du contingent, et détermine la notion du « contingent d'ensemble ». Le contingent d'ensemble, c'est la quantité annuelle totale d'eau-de-vie pour laquelle est perçue la taxe minima de 0 m. 50 par litre d'alcool. Le § 1 de la loi de 1887 s'exprime ainsi : « La taxe de consommation consiste en un droit de 0 m. 50 par litre d'alcool pur sur une quantité annuelle totale égale à 4 litres 5 d'alcool par tête d'habitants, et de 0 m. 70 par litre d'alcool pur pour les quantités en excèdent ». Le contingent annuel suit donc les variations de la population.

On vit dans les dispositions de la loi de 1887 un moyen précieux de protéger les intérêts nationaux. La pensée du législateur était que par cette distinction entre des produits peu taxés et d'autres plus lourdement frappés, il soutiendrait la tendance favorable des prix. — Cette pensée économique forme, avec le but moral de restreindre la consommation de l'alcool, la caratéristique de la législation du système du contingent.

Le développement et l'importance des industries de distillation en Allemagne, étaient la justification de cette pensée économique. La pomme de terre, culture principale du sol sablonneux et pauvre des plaines du Nord, tire presque toute sa valeur de la distillation. Or l'industrie de la distillation subit une lourde crise vers 1880 : les prix avaient baissé dans des proportions désastreuses : on s'efforça donc de les relever et de les soutenir.

En fixant le contingent total au taux de 4 l. 5 par tête on admettait l'hypothèse que la consommation réelle était supérieure. On l'estimait sur le territoire imposé à environ 2.500.000 hectolitres et l'on voulait que le contingent total fut fixé de telle sorte que la

Digitized by Google

consommation se trouvât soumise pour environ 1/5 au taux le plus élevé de la taxe sur l'eau-de-vie. Le contingent fut en effet en 1887-1888 et en 1888-89 de 2.084.052 hectolitres et en 1889-90 de 2.093.551 hect.

Le but poursuivi par le système du contingent — éviter une extension indéfinie de la production et un abaissement croissant des prix — fut atteint dans les années suivantes, puisque la production d'eau-de-vie de 3.058.025 hect. en 1887-88, tomba à 2.727.061 hect. en 1888-89 et à 2.969.149 hect. en 1890-91. De même, les prix s'améliorèrent remarquablement. De telle sorte que les distillateurs en 1887 furent tous sans exception en état de continuer leur exploitation, alors que de 1884 à 1887 la plus grande partie d'entre eux avaient été obligés de s'arrêter.

La révision de la quantité annuelle totale soumise au taux inférieur, devait être faite périodiquement. Il fut donc proposé au Reichstag de 1890 d'élever le taux du contingent de 4 l. 5 par tête à 6 litres, ce qui était absurde puisque la consommation réelle n'atteignait que 4 l. 6 par habitant, et qu'elle devait s'abaisser dans les années suivantes à 4 l. 33 et à 4 l. 31. Il est vrai que le nombre d'hectolitres consommés avait augmenté néanmoins, car la population était passée de 46.851.802 hab. en 1885 à 49.428.470 en 1890. Mais en somme, l'hypothèse formulée lors de la rédaction de la loi de 1887 que la consommation de l'alcool devait s'accroître parallèlement à la population, ne s'était pas vérifiée. Au contraire, le rapport du contingent total à la consommation s'était modifié de telle sorte que celle-ci avait tendu de plus en plus à devenir inférieure au contingent.

De la modification de ce rapport résultait une baisse de prix préjudiciable à la distillerie. On devait donc chercher législativement à rétablir le rapport dans ses termes primitifs ou plutôt dans des termes équivalents ; et il était naturel de chercher à le faire en abaissant le chiffre de 4 l. 5. Un projet fut soumis au Reichstag en 1892 pour l'abaisser de 4 l. 5 à 4 l. ; Mais il ne fut pas voté.

D'ailleurs, la mesure proposée n'aurait eu qu'un effet transitoire : il fallait une réforme plus profonde du système du contingent. Les distillateurs agricoles, les petits et les moyens distillateurs ne pouvaient plus se passer d'une énergique protection légale. Elle leur fut donnée d'abord en partie par une loi du 16 juin 1895 qui introduisait l'impôt progressif sur la distillation, et l'encouragement à l'exportation des eaux-de-vie ; mais c'est surtout la loi de 1898 qui compléta l'œuvre de protection.

La loi du 4 avril 1898 supprima les alinéa 2 et 3 du § 1 de la loi du 24 juin 1887 et les remplaça par les prescriptions suivantes :

« Le droit de consommation s'élève pour une certaine quantité déterminée d'alcool « (contingent) à 0 m. 50 par litre d'alcool pur, et pour les quantités excédentaires à « 0 m. 70.

« Le contingent d'ensemble sera fixé d'abord dans l'année de production 1897-98, puis « de cinq ans en cinq ans, suivant la moyenne des quantités qui pendant les cinq années « écoulées auront été consommées à l'intérieur du pays. Si, dans une année, l'exploita « tion augmente la quantité d'eau-de-vie comptant pour la détermination du contingent, « le contingent pourra être modifié pour l'année suivante.

« Le taux du droit sera modifié tous les cinq ans ».

On abandonnait donc pour la détermination du contingent les bases de 1887. — Fixé suivant les prescriptions nouvelles, le chiffre du contingent fut inférieur à ce qu'il aurait été sous l'empire de la loi de 1887, étant donné l'accroissement de la population.

La loi d'empire du 7 juillet 1902 n'a pas modifié les prescriptions sur le contingent d'ensemble de la loi de 1898.

Tel est le principe de ce système fiscal. C'est lui qu'il importait de signaler, à notre avis, aux lecteurs de la Revue. Le manque de place nous empêche maintenant de suivre M. Schmauser dans l'étude détaillée de l'application du principe soit aux Etats du Sud dont le particularisme présentait certains obstacles, soit aux distillateurs individuellement considérés. Mais on trouvera dans son article, si l'on s'y reporte, ces deux points longuement étudiés.

Digitized by Google

L'évolution des finances de l'Empire Russe, par le Professeur von HECKEL (pp. 529-546).

C'est une revue rapide de l'histoire financière de la Russie au XIXe siècle que fait ici le professeur v. Heckel. Plusieurs époques principales marquent cette histoire :

D'abord, dans la première moitié du XIXe siècle, c'est, par suite des guerres et de l'émission du papier-monnaie, un avilissement croissant de l'agent des échanges : période de déficits et de charges écrasantes qui, lors de la guerre de Crimée, amènent presque la ruine totale des finances de l'Etat. L'arbitraire régnait partout. Des réformes sévères s'imposaient. Aussi, en 1859, fut-il nommé deux commissions ayant pour objet l'une de réorganiser l'Administration des finances, l'autre, de reviser les impôts.

La première, présidée par l'éminent financier Tatarinov, devait créer une comptabilité et un contrôle. Elle se heurta à des obstacles de toutes sortes. Il n'y avait pas de centralisation des fonds : chaque ministère avait son budget de dépenses et de recettes. Elle parvint cependant à remettre de l'ordre dans ces finances ; à rétablir l'unité du budget, et à organiser des autorites centrales et locales de contrôle. A partir de 1866, on connut pour la première fois la véritable situation financière, jusque-là toujours demeurée mystérieuse.

La deuxième commission n'aboutit à aucun résultat sérieux, ce qui tenait autant à la difficulté d'une réforme fiscale qu'à l'absence d'un plan précis de réformes.

Pendant ce temps, la dette de l'Etat s'accroissait. De 1858 à 1880, elle passa de 1 milliard 759 millions de roubles à 4.698.500.000 roubles. Pour faire face aux charges croissantes, les émissions de billets s'accroissaient aussi. En 1879, il y avait en circulation 1.149.000.000roubles de billets pour un fonds de remboursement de 176.500.000 roubles. — De 1857 à 1897, ce fut en Russie le régime du papier-monnaie.

C'est à partir de 1881 qu'on s'appliqua à améliorer la situation monétaire. Cette dernière époque est marquée par les efforts de l'administration de Bunge, de Wyschnegradski et de Witte. Les résultats obtenus furent : l'établissement de l'étalon d'or, la reprise des paiements en or et la stabilisation du cours du rouble préparée par une série de mesures et réalisée enfin à partir de 1898.

La deuxième dartie de l'article de M. v. Heckel présente un ensemble de tableaux statistiques sur l'administration financière russe au cours du XIXe siècle : développement du budget de 1832 à 1902 ; recettes et dépenses considérées dans leur ensemble et dans leur détails.

Les finances des états de l'Empire Allemand, par FRIEDRICH ZAHN (pp. 558-574).

Etude statistique sur les budgets des Etats particuliers de l'Empire Allemand.

LÉON POLIER.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

Digitized by Google

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIÈRE

Max **BOUCARD**, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française.** Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8. . 20 fr. »

Gaston **JÈZE**, Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (**Luigi**), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (**W. J.**), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre.** Tome I. *Le Moyen Age*, traduit par P. Boudois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (**H.**), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (**CARROLL D.**), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E. Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (**J. E.**), professeur d'économie politique à l' « University Collège » de Londres. — **Le caractère et la methode logique de l'Economie politique.** Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur es-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (**William**), professeur à l'Université de Glascow. — **La Repartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (**David**). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (**Gustav**), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-**BAWERK** (**E.**), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de theories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'ecole normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché. . . . . 14 fr. »»

PARETO (**Vilfredo**), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes.** 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (**Anton**), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (**S. N.**), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (**C. F.**), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan, 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

Sous presse

WAGNER (**Ad.**), professeur à l'Université de Berlin. — **Les fondements de l'économie politique**, tome I.

JEVONS (**S.**). — **Traité d'Économie politique.**

Digitized by Google

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes au Conseil d'État

GASTON JÈZE
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — **La République américaine**, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
Tome premier. Le Gouvernement national. Traduction de D. Müller.
Tome deuxième. Les Gouvernements des Etats. Traduction de P. Lestang.
Tome troisième. Le Système des partis : l'Opinion publique. Trad. de P. Lestang.
Tome quatrième. Les Institutions sociales. Traduction de S. Bouyssy.
L'ouvrage complet, 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché . . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 54 fr. »»
LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Edition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
Tome premier. Traduction de C. Gandilhon, Licencié ès-lettres, 1900. 1 vol. in-8.
Tome second. Traduction de C. Gandilhon et Th. Lacuire, professeur au lycée de Nice. 1901. 1 vol. in-8.
Tome troisième. Tr. de C. Gandilhon et A. Vulliod. 1902. 1 vol. in-8.
Tome quatrième. Tr. de C. Gandilhon et Jadot. 1903. 1 volume in-8.
Tome cinquième. Tr. de S. Bouyssy, 1903. 1 vol. in-8.
L'ouvrage formera 6 volumes in-8.
PRIX DE SOUSCRIPTION : 10 fr. le vol. broché, payable par volume paru ou 11 fr. le vol. relié (reliure de la Bibliothèque).
Le tome VI sera remis gratuitement aux souscripteurs.
(*Le prix sera porté à 60 fr. broché ou 65 fr. relié, aussitôt l'ouvrage paru complètement*).

DICEY (A. V.). — **Introduction à l'Etude du droit constitutionnel**, 1 vol. in-8 avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze. 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 11 fr. »»
W. WILSON. — **L'État**, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. WILHELM. 1902. 2 vol. in-8 broché 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»
A. HAMILTON, JAY, MADISON. — **Le Fédéraliste**, nouvelle édition française par G. JÈZE avec une préface de A. ESMEIN, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»
KORKOUNOV. — **Théorie générale du Droit**. 1 vol. in-8, traduction française de J. TCHERNOFF, avec une preface de F. Larnaude.
KOVALEVSKY. — **Les institutions politiques de la Russie**. — Traduction française de Mᵉ Derocquigny.
SIR R. ANSON. — **Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre**. *Le Parlement*. Traduction de C. Gaudilhon. 1903. 1 vol. in-8, broché . . . . . 10 fr. »»
Relié . . . . . 11 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — **Le Gouvernement parlementaire en Angleterre**. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900. 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Reliés, reliure de la bibliothèque . . . . . 13 fr. »»
WILSON (W.). — **Le Gouvernement congressionnel**, avec une préface de Henri Wallon, 1900, 1 vol. in-18 broché . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50
JENKS (Edward). — **Esquisse du Gouvernement local en Angleterre**. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, br . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

LABAND (P.). — **Le Droit public de l'Empire allemand**, tome VI.
Sir R. ANSON. — **Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre**. *La Couronne*.
OTTO MAYER. — **Le Droit administratif allemand**, édition française par l'auteur, tome I.
NITTI (F.). — **La Science des Finances**.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cᵉ.

Digitized by Google

Econ 72.4

Tome Ier No 2 — 1re ANNÉE — Avril-Mai-Juin 1903

Arch p.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

HARVARD ... JAN 20 19..

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

CASIMIR PÉRIER

A. RIBOT
Député

CAMILLE LYON
Président de la section des finances au Conseil d'Etat

STOURM
Membre de l'Institut

BERTHÉLEMY
Professeur à l'Université de Paris

CHAVEGRIN
Professeur à l'Université de Paris

ESMEIN
Professeur à l'Université de Paris

HAURIOU
Professeur à l'Univ. de Toulouse

DIRECTEURS :

Max BOUCARD
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Gaston JÈZE
Professeur agrégé à l'Université de Lille

SOMMAIRE

La nouvelle législation des sucres, par H. TRUCHY.
La méthode mathématique et la science financière, par E. BOUVIER.

Les Impôts indirects et la jurisprudence de la Cour de cassation, par J. de LAPANOUSE.

Chronique française : le Budget de 1903, par GASTON JÈZE.
Chronique étrangère (Etats-Unis), par W. M. DANIELS.
Chronique étrangère (Système fiscal de la Suisse), par P. CHARTON.

Statistique.
Législation : 1° *Lois et décrets* ; — 2° *Lois annotées* ; — 3° *Travaux parlementaires*, par J. DELPECH.

Analyses et comptes rendus : 1° *Les livres*, par GASTON JÈZE ; 2° *les Revues*, par LÉON POLIER.
Bulletin bibliographique.

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1903

Digitized by Google

MODE DE PUBLICATION

La *Revue de Science et de Législation Financières* paraît **tous les trois mois** par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur agrégé à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, 16, Rue Soufflot, à Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages financiers dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

PRINCIPAUX COLLABORATEURS

Conseil d'Etat : MM. Tardit, Noel, Tardieu, Tissier (maîtres des requêtes) ; Dejean, Carrière, Leger, Roger (auditeurs).

Cour des Comptes : MM. Marcé (conseiller référendaire) ; Paul-Dubois (auditeur).

Inspection des Finances : M. Pièyre (inspecteur général).

MM. les Professeurs Cauwès, Esmein, Chavegrin, Berthélemy, Jacquelin (*Université de Paris*) ; — Taudière (*Université catholique de Paris*) ; — Lacoste, Moreau, Politis, Delpech, Tchernoff, Trinquat (*Université d'Aix-Marseille*) ; — Duguit, Sauvaire-Jourdan (*Université de Bordeaux*) ; — Le Fur (*Université de Caen*) ; — Truchy, Vignes (*Université de Dijon*) ; — Michoud (*Université de Grenoble*) ; — Wahl, Lévy-Ullmann, Guernier, Aftalion (*Université de Lille*) ; — Bouvier, Brouilhet (*Université de Lyon*) ; — Rist (*Université de Montpellier*) ; — Petit (*Université de Poitiers*) ; — Artur, Théloran (*Université de Rennes*). — Hauriou (*Université de Toulouse*).

MM. de Swarte, Trésorier payeur général du Nord ; — Samuel, bibliothécaire en chef du Sénat ; — Rabany, chef de bureau au Ministère de l'intérieur ; — Fournol, Docteur en droit, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris ; — Voguet, chef de bureau au Ministère des finances ; — Gaston Cadoux, chef de bureau au Conseil Municipal de la ville de Paris ; — Barthélémy, Docteur en droit ; — de Lapanouse, Docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Paris ; — Léon Polier, Docteur en droit.

Allemagne : MM. Otto Mayer (*Université de Leipzig*) ; Sartorius Von Waltershausen (*Université de Strasbourg*) ; Julius Wolf (*Université de Breslau*) ; Otto Gerlach (*Université de Kœnigsberg*).

Belgique : MM. E. Dubois (*Université de Gand*) ; J. Vincent, chef de bureau au ministère des finances.

Etats-Unis : M. W. M. Daniels (*Université de Princeton*).

Grèce : M. Andreades (*Université d'Athènes*).

Italie : MM. Nitti (*Université de Naples*) ; Dalla Volta (*Institut des sciences sociales à Florence*) ; Virgilii (*Université de Sienne*).

Roumanie : M. Seulesco (*Université de Bucarest*).

Suisse : M. Charton (*Ecole Polytechnique de Zurich*).

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION :

Louis Apcher.

Digitized by Google

JAN 30 19

LA NOUVELLE LÉGISLATION DES SUCRES

I

La Convention signée à Bruxelles le 5 mars 1902 par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Angleterre, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède, marque un tournant de l'histoire des sucres. Il y a peu de législations aussi complexes que celle-là. Depuis la loi du 18 juillet 1837, qui la première en France a taxé le sucre de betterave, vingt-trois lois ont réglementé le tarif, l'assiette ou le mode de perception des droits (1). Cette instabilité n'est pas propre à la France : en Allemagne, de 1839 à 1896, il y a eu quinze lois sur les sucres (2). C'est que l'industrie sucrière ne s'est jamais développée en liberté. Elle a été une sorte d'industrie d'Etat, prise en tutelle, bénéficiaire presque toujours de primes soit directes soit indirectes. Elle a été aussi le sujet de luttes passionnées entre les divers groupes d'intérêts qui l'exploitent : luttes du sucre colonial et du sucre indigène, luttes de la fabrique de de sucre et de la raffinerie; la législation sucrière s'est compliquée de tous les efforts que faisait chaque groupe pour tirer à soi le bénéfice de la protection que l'Etat voulait accorder à l'industrie en général. Enfin les luttes n'ont pas été seulement nationales ; les pays producteurs de sucre avaient à conquérir, à garder, ou à accroître leur posi-

(1) Voir l'énumération dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des finances*, année 1896, tome 39, pages 250-251 ; la loi du 28 janvier 1903 vient d'en faire une de plus.

(2) Bruckner, dans les *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 3e série, 23e volume, année 1902, page 456 : « *Zuckerausfuhrprämien und Brüsseler Vertrag* ».

Digitized by Google

tion sur le marché mondial, et c'est par des primes de toute sorte que chacun a tâché de mettre son industrie sucrière en bonne posture : primes à la production, primes à l'exportation, immunités fiscales ; on sait à quelles surenchères le système a conduit et ne pouvait pas ne pas conduire.

La Convention de Bruxelles ne supprimera sans doute pas ces antagonismes d'intérêts : ni les antagonismes nationaux qui, en France au moins, subsistent encore, quoiqu'avec moins d'âpreté qu'à certaines époques ; ni les antagonismes internationaux qui sont de la nature des choses pour une industrie aussi développée que l'industrie sucrière. Mais elle leur enlève un de leurs aliments en mettant fin au système des primes ; avec la possibilité d'en accorder disparaît la cause principale de la complication et de l'instabilité législatives en la matière.

Les obligations imposées aux Etats contractants par la Convention de Bruxelles sont les suivantes.

Les Etats contractants s'engagent à supprimer, à dater du 1er septembre 1903 (1), les primes directes ou indirectes dont bénéficierai la production ou l'exportation des sucres. On a cherché à préciser les diverses formes qu'ont revêtues ou pourraient revêtir les primes, c l'article 1 prévoit notamment comme tombant sous l'application d principe :

a) Les bonifications directes accordées en cas d'exportation ;

b) Les bonifications directes accordées à la production ;

c) Les exemptions d'impôt, totales ou partielles, dont bénéficie un partie des produits de la fabrication ;

d) Les bénéfices résultant d'excédents de rendement ;

e) Les bénéfices résultant de l'exagération du drawback ;

f) Les avantages résultant de toute surtaxe d'un taux supérieur celui fixé par l'article 3 (2) (6 fr. ou 5 fr. 50 les 100 kil.).

(1) La Convention est conclue pour une durée de 5 années à partir de cette date, renouvelable par tacite reconduction d'année en année, après l'expiration de ce période de cinq ans.

(2) Ce dernier paragraphe vise les cartells qui se sont constitués en Allemagne et Autriche sous la protection des tarifs de douane. Leur fonctionnement repose l'élévation des prix à l'intérieur, et une différence de 6 francs par 100 kilogrammes en

Digitized by Google

Toutefois les Etats qui ne sont pas actuellement exportateurs, c'est-à-dire l'Espagne, l'Italie et la Suède, sont dispensés, tant qu'ils ne le seront pas, de l'obligation relative à l'abolition des primes.

L'énumération de l'article 1er n'est pas limitative; un des traits essentiels de la Convention de Bruxelles est la création d'une Commission permanente chargée d'en surveiller l'exécution, et qui devra constater l'existence des primes qui, sous une forme quelconque, continueraient d'être accordées (art. 7). C'est donc désormais sur la production réelle du sucre que l'impôt doit être perçu, non plus sur une production fictive, ainsi que cela se passait par exemple avec notre système de prise en charge d'une quantité donnée de sucre pour 100 kilogrammes de betteraves. Les Etats contractants s'engagent, aux termes de l'article 2, « à soumettre au régime d'entrepôt, sous la surveillance permanente de jour et de nuit des employés du fisc, les fabriques et les raffineries de sucre, ainsi que les usines dans lesquelles le sucre est extrait des mélasses ».

Enfin les sucres originaires des pays qui accorderaient des primes à la production ou à l'exportation seront frappés, à l'entrée sur le territoire des pays contractants, d'une surtaxe de douane au moins égale au montant des primes (art. 4). Les Etats contractants pourraient même prohiber l'entrée des sucres primés (même article). Cette politique des droits compensateurs est déjà pratiquée par les Etats-Unis et l'Inde, et c'est en somme l'intention proclamée par l'Angleterre de l'appliquer à son tour qui a été la cause décisive du succès de la Conférence. Pour la France notamment, la fermeture du marché anglais, qui absorbe plus des deux tiers de notre exportation sucrière, aurait été un désastre, et cette perspective n'a pas été sans influer sur le contraste qu'a présenté notre récente attitude avec celle que nous avions eue à la Conférence de 1898. Notre mauvaise volonté avait fait échouer celle-ci ; notre bonne volonté a puissamment aidé à la réussite de celle-là.

le droit de douane et le droit intérieur de consommation n'assure pas à l'opération une sécurité suffisante. Voir, sur le fonctionnement du cartell allemand, de Rousiers : « *Hambourg et l'Allemagne contemporaine* », chap. 1er, paragraphe 3. Voir aussi sur l'impossibilité pour le cartell de vivre avec une surtaxe de 6 francs les *Jahrbücher für Nationalökonomie, loco citato*, pages 490-92.

Digitized by Google

La Convention de Bruxelles impliquait pour nous un changement radical de la législation sucrière interne. Ce changement est aujourd'hui chose acquise : le projet incorporé par le gouvernement au projet de budget pour 1903 en a été détaché et est devenu la loi du 28 janvier 1903, dont les dispositions entreront en vigueur le 1er septembre prochain. Le principe de la loi du 29 juillet 1884, c'est-à-dire la prise en charge d'une quantité donnée de sucre à raison du poids des betteraves mises en œuvre, a été abandonné. La législation nouvelle établit l'impôt sur la production effective en sucre ; ce n'est pas là d'ailleurs une nouveauté pour nous ; on ne fait que revenir au principe de la loi du 19 juillet 1880. Comme cette loi encore, la loi nouvelle dégrève : l'impôt, qui avait été abaissé par la loi de 1880 de 73 francs 32 centimes à 40 francs par 100 kilogrammes de raffiné, puis relevé par les lois qui se sont succédées de 1884 à 1897 à 64 francs, est fixé dans le régime nouveau à 27 francs, et comprend deux éléments : une taxe de consommation de 25 francs et une taxe de raffinage de 2 francs, celle-ci ne devant avoir vraisemblablement qu'une existence provisoire. La tradition démocratique est renouée par ce dégrèvement d'une denrée qu'il est suranné de considérer comme une denrée de luxe, et que les données scientifiques les plus récentes présentent, au contraire, comme un aliment de première utilité. Dans la période de 1884 à 1902 la législation poussait à la production du sucre, et elle a rendu à cet égard de grands services ; mais elle n'avait point souci du consommateur, au moins du consommateur français, et c'est celui-ci qui payait, par le mécanisme des primes, une partie du sucre que consommaient les marchés libres, notamment le marché anglais. Ce qui caractérise le régime nouveau, c'est qu'il pousse par l'abaissement des taxes à l'accroissement de la consommation, non plus de la consommation étrangère, mais de la consommation nationale. Il ne sera peut-être pas sans intérêt, au moment où s'opère un si considérable changement, de rappeler le passé en résumant l'histoire de la législation du sucre en France, de chercher quelles causes ont rendu possible et nécessaire la Convention de Bruxelles, de préciser enfin les traits du régime nouveau et de se demander quelles perspectives il offre à l'industrie sucrière.

Digitized by Google

II

L'histoire législative des sucres en son entier dépasserait les limites de cette étude. Elle a d'ailleurs été faite plus d'une fois (1). Nous voudrions en rappeler seulement ce qu'elle a au point de vue économique de caractéristique. Il y a là un cas tout à fait intéressant : celui d'une industrie qui, à aucun moment pour ainsi dire, n'a été placée sous un régime qui fût purement et simplement celui de la non-intervention. Au point de vue de son organisation intérieure, l'industrie sucrière a vécu longtemps sous la domination de la raffinerie ; la puissance de celle-ci est encore énorme, quoiqu'amoindrie ; or cette domination a été fondée sans doute en partie sur des causes naturelles, mais plus encore sur des mesures législatives habilement provoquées ou utilisées ; le monopole des raffineurs a des origines lointaines, et a tiré en partie sa force de l'action législative et gouvernementale. Au point de vue de son développement externe, l'industrie sucrière a été soutenue constamment par l'intervention de l'Etat ; c'est de 1884 à 1903 que le système des primes a reçu le plus d'extension ; mais les lois antérieures l'avaient déjà ou pratiqué ou toléré. C'est ce point seulement qui rentre dans l'objet de notre étude et que nous nous proposons de rappeler.

On cite généralement un arrêt du Conseil du 24 septembre 1684 comme ayant été l'occasion de la première prime à l'exportation accordée aux sucres. Les sucres raffinés bénéficièrent, en sortant de France, de la restitution des droits perçus à l'entrée sur les sucres bruts venus des colonies, et la restitution étant calculée de façon à dépasser le versement, la différence aurait constitué une prime (2). Ce point ne paraît pas exact si l'on se réfère à ce qu'en dit Forbonnais (3). Il est vrai que le taux de conversion du sucre brut en sucre

(1) Voyez notamment : Boizard et Tardieu « *Histoire de la Législation des sucres* », Paris, 1891 ; Hélot « *Le sucre de betterave en France de* 1800 *à* 1900 ». Cambrai, 1900 ; *Dictionnaire des finances*, v° *Sucre* ; Lapeyrade « *La question de sucres* ». Paris, 1901.

(2) Boizard et Tardieu, *op. cit.*, chap. I, page 6 ; Lapeyrade, *op. cit.*, 2e partie, chap. I, page 95.

(3) *Recherches et considérations sur les finances de France*, édit. de 1758, tome III, pages 294-95 : « Les raffineries de sucre reçurent une faveur dont elles profitèrent mal, puisque les sucres bruts ne s'en vendirent pas plus avantageusement pour les colonies, et que

Digitized by Google

blanc cité par Forbonnais paraît bien bas. La prime n'existait vraisemblablement pas au début, et n'a apparu que plus tard grâce au perfectionnement des procédés de raffinage.

La prime directe fait son apparition en 1786 : elle est de quatre livres par quintal de sucre raffiné exporté, et cela sans préjudice de la restitution des droits conformément à l'arrêt de 1684. Dans la période de la Révolution et de l'Empire les primes disparaissent. Elles furent restaurées par la loi du 28 avril 1816 qui les fixa à 90 francs par 100 kil. de raffiné, et élevées par l'ordonnance du 11 août 1819 à 110 francs, par la loi du 17 mai 1826 à 120 francs. Mais il s'en fallait que ce fût pour la totalité une prime ; ce n'était pour la plus forte part que la restitution des droits payés à l'entrée sur les sucres bruts, et comme les sucres étrangers étaient taxés plus hauts que les sucres coloniaux, l'opération ne laissait un boni aux raffineurs qu'autant qu'ils avaient employé ceux-ci. De sorte qu'à ce moment la prime est à double effet : elle profite aux raffinés et aux sucres des colonies ; elle n'était d'ailleurs pour les colonies que la compensation insuffisante du servage où la loi les tenait en les empêchant de raffiner elles-mêmes leurs produits (1).

Il est de la nature du système des primes d'entraîner pour le Trésor des sacrifices sans cesse croissants. L'écart entre les perceptions réalisées du chef des droits de douane et les restitutions opérées allait s'amoindrissant d'année en année, de sorte que l'impôt s'évadait. L'écart était en 1826 de 31.806.160 francs ; il était descendu en 1830 à 23.433.496 francs ; il tombait en 1832 à 21.022.551 francs. La loi du 26 avril 1833, pour défendre les intérêts du Trésor, supprima

nous n'envoyâmes pas davantage de sucres raffinés aux Etrangers. Le Gouvernement accorda neuf livres par quintal à la sortie, pour tenir lieu de la restitution des droits d'entrée : cette somme à la vérité n'était pas suffisante, si l'on avait dessein d'accorder une restitution entière : car deux quintaux et demi de sucre brut qui rendent un quintal de sucre blanc avaient payé dix livres en passant à Ingrande pour remonter à Orléans, sans compter les péages en allant et en revenant sur la Loire ».

(1) C'était là en effet un des aspects les plus curieux de cette législation ; l'ancien régime avait tué la raffinerie coloniale en assimilant ses produits aux raffinés étrangers (édit du 20 juin 1698), et en défendant l'établissement d'aucune raffinerie nouvelle (arrêt du Conseil du 21 janvier 1684). L'arrêté du 17 ventôse an XI, confirmé par la loi du 8 floréal an XI, prohiba l'entrée des raffinés coloniaux comme des raffinés étrangers, et la prohibition pour les coloniaux ne fut levée qu'en 1852. C'est une des mesures par lesquelles a été fondée la toute puissance des raffineries indigènes.

Digitized by Google

la prime incluse dans la restitution, et ne retint que le drawback ; ce drawback était d'ailleurs accordé à tous les raffinés sortant de France, sans distinguer s'ils provenaient de sucres bruts étrangers ou coloniaux, et cette disposition portait à ceux-ci un coup dont ils ne se relevèrent pas.

La loi de 1833 ne fit pas cependant disparaître les primes ; le mécanisme même de la restitution des droits leur permit de subsister. La restitution aux raffinés des droits perçus sur les sucres bruts suppose en effet la fixation légale d'un certain taux de conversion des bruts en raffinés, et il serait surprenant qu'une industrie puissante, par les multiples moyens d'influence qu'elles a sur les pouvoirs publics, ne réussit pas à obtenir des taux de conversion inférieurs à la réalité. C'est ce qui s'est passé en effet ; la raffinerie a bénéficié jusqu'à la loi de 1880 de bonis plus ou moins importants obtenus de la façon suivante : le taux de conversion étant fixé par exemple à 70 pour 100, et par conséquent l'exportation de 70 kilog. de raffiné donnant lieu à la restitution des droits perçus sur 100 kilog. de brut, le raffineur obtient en réalité avec 100 kilog. de brut 75 kilog. de raffiné ; il lui reste 5 kilog. indemnes de droits qu'il peut écouler dans la consommation intérieure au même prix que les autres. Les taux de conversion ont été à plusieurs reprises modifiés (1), mais la raffinerie de son côté faisait des progrès, et la source des bonis ne s'est pas tarie. Elle est restée ouverte après que la loi du 7 mai 1864 eût substitué au procédé du drawback celui de l'admission temporaire ; avec l'admission temporaire l'industriel qui importe du sucre pour le réexporter après raffinage n'a plus à faire l'avance du droit, et l'Etat n'a plus à le lui restituer. Mais il faut toujours que la loi fixe la quantité de sucre raffiné qui représente pour le fisc et qui par conséquent libère en s'exportant 100 kilog. de sucre brut admis en franchise conditionnelle ; le mécanisme des bonis ne changeait donc pas. Les bonis n'ont pas disparu non plus avec les taux de rendement fixés en exécution de la Convention conclue le 8 novembre

(1) Ordonnance du 8 juillet 1834. Loi du 3 juillet 1840. Loi du 28 juin 1856. Loi du 23 mai 1860. Loi du 16 mai 1863. Loi du 7 mai 1864. Décret du 8 juillet 1865. Décret du 26 mars 1867.

Digitized by Google

1864 entre la France, l'Angleterre, la Belgique et les Pays-Bas, et leur maintien a soulevé au cours de cette Convention certaines difficultés. C'est la loi du 19 juillet 1880 qui a supprimé les bonis en décidant que les sucres bruts seraient imposés ou pris en charge pour l'admission temporaire d'après leur rendement en raffiné déterminé par l'analyse saccharimétrique : c'était le régime de l'imposition *au vrai*, et c'est le régime qui va de nouveau être le nôtre à partir du 1er septembre 1903.

Les primes indirectes résultant du mécanisme du drawback ou de l'admission temporaire avant 1880 n'ont pas d'ailleurs été les seules. Il y a eu aussi celles auxquelles donnait naissance le régime des types, et, sous le régime de la Convention de 1864, la coexistence de deux classifications distinctes des types, une pour les sucres destinés à la consommation intérieure, l'autre pour les sucres placés en admission temporaire en vue de l'exportation. Les primes dues au régime des types ? elles résultaient de ce que, avant l'application du procédé saccharimétrique, les sucres étant classés au point de vue fiscal d'après la nuance et taxés d'autant plus haut que la nuance était moins foncée, on était arrivé par certains tours de main à faire des sucres riches en raffiné avec une nuance foncée, ou encore à les colorer artificiellement pour les faire placer dans une classe inférieure à celle qui correspondait à leur richesse saccharine véritable : d'où pour les raffineurs des bonis indemnes d'impôt. Les primes dues à la coexistence de deux classifications ? Selon qu'un sucre atteignait tel ou tel titrage, on le destinait à l'exportation ou à la consommation intérieure, le choix étant déterminé par l'impôt le moins élevé. On trouverait malaisément une industrie dans laquelle l'exploitation de l'impôt au profit d'intérêts particuliers ait été poussée aussi loin (1).

La loi de 1880 mit fin à cette exploitation. Par la suppression du régime des types et l'introduction du procédé saccharimétrique, elle donnait au fisc l'instrument le plus exact de perception qu'il eut

(1) Ce n'est pas d'ailleurs une situation qui nous ait été propre. En Allemagne aussi sans parler des autres pays producteurs, il y a eu, avant les primes avouées, les primes dissimulées résultant, comme en France, du mécanisme du drawback (*Jahrbücher Nationalökonomie, loco citato*, page 460 et suiv.

Digitized by Google

encore possédé, en même temps que par l'abandon des trois septièmes environ de la taxe antérieure elle installait à la place d'honneur l'intérêt du consommateur, ce que les Etats n'ont point toujours souci de faire. Mais ce ne devait pas être pour longtemps. La loi du 29 juillet 1884 allait inaugurer le régime des primes, non plus dissimulées ou tolérées, mais voulues et organisées par le législateur, auquel la Conférence de Bruxelles vient seulement de mettre fin.

III

Le régime inauguré en 1884 a été passionnément discuté et il est rare qu'on l'ait apprécié avec impartialité. Les circonstances d'où il est sorti n'ont besoin que d'être brièvement rappelées. Notre industrie sucrière s'est trouvée placée en face de concurrences redoutables, celle de l'Allemagne et celle de l'Autriche. Ces deux pays, dont la production sucrière avait été longtemps modeste et sensiblement inférieure à la nôtre, nous avaient depuis quelques années déjà dépassés. En Allemagne la production indigène en sucre brut était de :

14.205	tonnes	dans	la	campagne.	1840-1841
53.349	»	»	»	. . . . .	1850-1851
126.526	»	»	»	. . . . .	1860-1861
186.418	»	»	»	. . . . .	1870-1871
573.030	»	»	»	. . . . .	1880-1881

C'est à partir de la campagne 1879-1880 que la production allemande prenait décidément le pas sur la nôtre. Elle s'élevait dans cette campagne à 415.000 tonnes ; la nôtre n'était que de 277.000 tonnes (en sucre brut), faisant ainsi une chute profonde, car elle avait été l'année précédente de 432.000 tonnes. La prééminence de la production allemande s'accentua encore les années suivantes, et dans la campagne 1883-1884, elle se traduisit par un écart de 506.000 tonnes. Elle s'est maintenue d'ailleurs après l'adoption en France du régime des primes à la production. C'est aussi dans la campagne 1879-1880 que la production autrichienne, avec 439.000 tonnes, a dépassé la production française. Sans suivre une marche aussi rapide que la production allemande, elle a d'une façon presque constante conservé depuis ce moment sa supériorité sur la nôtre ; l'écart était de 73.000 tonnes

Digitized by Google

dans la campagne 1883-1884, et de 180.000 tonnes en 1899-1900 (1).

Donc recul de la production française, recul d'ailleurs relatif plutôt qu'absolu, car au point de vue absolu les chiffres marquaient des oscillations assez brusques, avec tendance à la baisse de 1875-1876 à 1879-1880 et tendance à la hausse depuis cette date (2).

Du côté des exportations et des importations, une certaine défaillance de l'industrie sucrière française s'était aussi manifestée par une diminution des premières et un accroissement des secondes, défaillance moindre cependant qu'on ne le croirait lorsqu'on relit les doléances que présentèrent les intéressés lors de la discussion de 1884. Voici les chiffres (3) :

Exportations

Années	Sucres					Total des exportations
	des colonies françaises	de l'étranger	indigènes	raffinés en pains	autres raffinés, candis et vergeoises	
	kilogr.	kilogr.	kilogr.	kilogr.	kilogr.	kilogr.
1880	44.158	76.917	23.689.251	123.633.329	6.070.607	153.514.262
1881	5.768	684	37.433.319	108.325.459	7.021.402	152.786.632
1882	3.368	84	39.742.939	109.389.223	8.790.416	157.926.030
1883	1.377	28	46.929.702	119.132.008	3.551.751	169.614.866
1884	13.477	11.347	20.836.009	111.494.911	2.179.831	134.535.575

Importations

Années	Sucres de colonies françaises	Sucres étrangers			Total des importations
		de canne	de betterave	candis, raffinés et vergeoises	
	kilogr.	kilogr.	kilogr.	kilogr.	kilogr.
1880	74.659.989	76.356.939	56.707.688	3.049.402	210.774.018
1881	74.518.521	52.895.818	92.839.559	5.813.211	226.067.109
1882	92.106.339	64.875.720	75.189.591	6.347.798	238.519.448
1883	76.186.213	34.678.626	88.263.799	6.396.781	205.525.419
1884	73.930.136	38.485.132	89.729.043	18.392.518	220.536.829

(1) La production autrichienne a été toutefois inférieure à la française en 1889-90 et 1900-01. Tous les chiffres ci-dessus sont tirés du *Handwörterbuch der Staatswissenschafte* 2e édition, tome VII, V° *Zuckerindustrie und Zuckersteuer*.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, année 1896, tome 39, pages 250-2

(3) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, année 1896, tome 39, pages 454 suiv.

Digitized by Google

Il convient toutefois d'ajouter que pour 1885, à un moment où la loi du 29 juillet 1884 n'avait pas encore pu modifier sensiblement la situation, les chiffres sont beaucoup plus significatifs. Les exportations tombent à 74.259.440 kilog, et les importations s'élèvent à 277.040.930 kilog.

L'examen des données qui viennent d'être rappelées laisse certainement l'impression d'une crise sérieuse de l'industrie sucrière, et cette impression est confirmée par l'examen des documents et des débats parlementaires (1). Cette crise, quelles en étaient les causes? il y en avait deux principales. L'une était la législation fiscale de l'Allemagne et de l'Autriche, législation qui, asseyant l'impôt soit sur le poids des betteraves mises en œuvre (Allemagne), soit sur la puissance et sur la durée d'utilisation des appareils (Autriche), ne frappait qu'une portion du sucre réellement produit et laissait, par l'immunité du surplus, une prime d'autant plus élevée que l'industrie poussait plus loin le bon emploi de la matière première et le perfectionnement des procédés d'extraction (2). L'autre était l'état arriéré des fabriques françaises de sucre, je ne dis pas des raffineries. Les fabriques étaient moins bien outillées que les fabriques allemandes; elles étaient à la fois plus nombreuses et moins puissantes, chacune ne travaillant qu'une quantité de betteraves moindre qu'en Allemagne (3); elles tiraient d'ailleurs d'une quantité donnée de betteraves moins de sucre, non seulement à cause de l'infériorité de l'outillage, mais aussi parce que l'industrie française, à la différence de sa voisine, n'avait pas poussé l'agriculture à la production des betteraves riches (4).

(1) Voir notamment l'enquête faite par la Commission de la Chambre des Députés et le rapport de cette commission : *J. officiel*, Chambre, *Doc. parlem.* 1884, n° 2772, p. 479, et n° 2828, page 531. Cf. *Débats parlem.*, même année, séances des 5 juillet et suiv.

(2) D'ailleurs l'Allemagne et l'Autriche ont abandonné ce mode de taxation peu de temps après que la loi de 1884 s'en fût chez nous inspirée. L'Allemagne a en 1887 introduit à côté de l'impôt sur la betterave un impôt de consommation, et l'a en 1892 complètement substitué au premier. L'Autriche a également l'impôt de consommation depuis 1888. Les primes résultant de l'assiette de l'impôt ont été dans ces deux pays remplacées par les primes directes à l'exportation, qui ont été notablement élevées en 1896. Voir pour les détails le *Handwörterbuch*, *loco citato*.

(3) Dans la campagne 1884-85, 408 fabriques allemandes produisaient 1.146.740 tonnes de sucre brut, 449 fabriques françaises en produisaient 294.035.

(4) Dans la campagne 1884-85, le rendement en sucre par tonne de betteraves était en Allemagne de 110.2 kilogr. en France de 59.9.

Digitized by Google

L'infériorité des sucreries françaises tenait elle-même à des causes complexes, et qui ne peuvent être ici qu'indiquées. Il serait inexact d'en faire peser la responsabilité sur le seul esprit de routine des fabricants ; leur routine et l'état arriéré de leur fabrication, c'était la législation même qui y avait poussé. Le maintien si longtemps du système des types pour l'assiette de l'impôt avait encouragé la production des sucres bruts de qualité inférieure, parce que c'était sur ceux-là qu'il était le plus facile de frauder le Trésor ; de sorte que la législation, bien loin d'aider aux progrès techniques, les entravait (1). Et d'autre part on n'a pas assez remarqué que la domination de la raffinerie a été fortifiée par une série de mesures ou d'abstentions administratives et légales, et que l'Etat est responsable de l'asservissement dans lequel en 1884 encore la raffinerie tenait la fabrique. Il y a eu une loi qui aurait pu servir utilement les intérêts de la fabrique : c'était la loi du 13 juin 1851, qui substituait au système des types le procédé de la saccharimétrie. Mais elle fut abrogée avant d'avoir reçu aucune application, parce qu'introduisant l'exercice dans les raffineries elle avait soulevé l'hostilité d'une trop puissante corporation (2). Une autre loi, quelques années plus tard, celle du 23 mai 1860, avait établi un mode d'imposition qui, critiquable d'ailleurs à certains égards, incitait à la fabrication du sucre de belle qualité : le droit unique, par conséquent lourd pour les sucres bas, léger pour les beaux sucres. Cette loi fut abrogée en 1864, et c'est encore à l'opposition de la raffinerie, aidée d'ailleurs par une fraction des fabricants, qu'elle succomba. Il importait à la raffinerie qu'on revint au système des types, ce que fit la loi du 7 mai 1864, parce que c'était elle qui tirait profit du maniement habile de ce système, et il lui importait aussi que la fabrique ne produisît que des sucres bas, parce que plus grand était l'écart entre le produit brut et le produit propre à la consommation, plus nécessaire apparaissait le rôle de la raffinerie.

Voilà donc quel était l'état des choses en 1884 : de la part de l'Allemagne et de l'Autriche, une concurrence chaque année grandissante

(1) Voyez *Dictionnaire des finances*, v° *Sucre*, § 11 ; Lapeyrade, opus citatum, 2e partie, chap. I, § 3, et chap. II, § 1.

(2) Décrets des 21 décembre 1851 et 27 mars 1852.

Digitized by Google

qui menaçait de nous chasser du marché international, et peut-être même de ne plus nous laisser la possession paisible du marché intérieur ; en France, une industrie sucrière anémiée et retardataire. C'est de cet état de choses que sortit la loi du 29 juillet 1884 : elle introduisait un principe analogue à celui de la législation allemande, en donnant comme base à l'impôt, au lieu du sucre effectivement produit, un rendement calculé à tant 0/0 du poids des betteraves mises en œuvre. Les fabricants étaient admis à contracter avec l'Administration un abonnement aux termes duquel leur compte était chargé de cinq ou six kilogrammes de sucre évalué en raffiné pour cent kilogrammes de betteraves (1).

Les quantités de sucre produites au delà du rendement légal étaient indemnes, et c'est là qu'apparaît la prime à la production incluse dans ce système fiscal. L'abonnement devait être obligatoire à partir de la campagne 1887-1888 ; à partir de la même date des relèvements successifs de la prise en charge étaient prévus, qui devaient la porter jusqu'à 7 0/0 dans la campagne 1890-1891. Voilà la loi de 1884 sous son aspect de protection donnée à l'industrie sucrière ; la voici maintenant sous son aspect de sacrifice demandé au consommateur : l'impôt, fixé à quarante francs les cent kilogrammes de raffiné par la loi de 1880, était porté à cinquante francs ; c'était la rançon de l'immunité des excédents.

Des modifications à la loi de 1884 ont été très vite reconnues nécessaires pour limiter les pertes du Trésor. D'une part on a repris à l'industrie sucrière quelque chose des avantages qu'on lui avait concédés, et cela de deux façons : en relevant le taux de la prise en charge, et en taxant, mais à un droit réduit, les excédents. D'autre part on a accru encore les sacrifices du consommateur en relevant le taux de l'impôt. Ça a été l'œuvre des lois des 27 mai et 4 juillet 1887, 21 juillet 1888, 5 août 1890, 29 juin 1891. De l'ensemble de ces lois résulte le régime suivant : l'impôt est de 60 francs par 100 kilogr. de raffiné ; la prise en charge est fixée à 7,75 0/0 ; les excédents obtenus entre 7,75 0/0 et 10,50 0/0 sont assujettis au demi-droit, soit 30 francs ;

(1) 6 kil. pour les fabriques employant le procédé de la diffusion, 5 kil. pour les autres.

Digitized by Google

pour les excédents obtenus au delà de 10,50 0/0 il y a ce qu'on appelle partage des excédents, c'est-à-dire que moitié est taxée au droit plein de 60 francs, moitié au droit réduit de 30 francs (1).

Le régime des primes institué en 1884 a eu des conséquences bonnes et d'autres mauvaises ; nous chercherons tout à l'heure à les dégager sans parti pris. Mais il ne faut pas oublier, lorsqu'on veut en dresser le bilan, dans quelles circonstances il est né. La législation de 1884 a été une législation de combat ; si elle a mis l'industrie sucrière dans des conditions d'existence tout artificielles, si, pour ce qui est de la technique fiscale et pour ce qui est surtout des intérêts du consommateur, elle marque un recul par rapport à la législation de 1880, ce ne sont pas là des choses que l'on puisse juger du seul point de vue de la raison pure. La volonté raisonnée du législateur y a eu moins de part que la pression des faits.

Au régime de 1884 la loi du 7 avril 1897 a ajouté un élément nouveau : des primes directes à l'exportation. Au moment où l'Allemagne, en 1892, avait substitué à l'impôt sur la betterave l'impôt de consommation sur le sucre, des primes à l'exportation avaient été établies (loi du 31 mai 1891) ; l'Autriche avait montré la voie par sa loi du 20 juin 1888. Il semble que dès ce moment les deux gouvernements, et surtout le gouvernement allemand, éclairés sur les inconvénients de l'impôt stimulateur dont s'était inspirée notre législation de 1884, aient désiré et espéré la suppression prochaine des primes de tout genre par une Conférence internationale (2). Mais les années passaient et le

(1) Un exemple fera toucher du doigt le mécanisme des primes. Soit un fabricant qui a employé 10.000.000 kil. de betteraves, et en a obtenu un taux de rendement de 11.50 0/0, c'est-à-dire 1.150.000 kil. de sucre exprimé en raffiné. Si ces 1.150.000 kil. étaient passibles du droit plein de 60 francs, le compte de ce fabricant vis-à-vis du fisc s'établirait ainsi :

1.150.000 × 0.60 = 690.000 fr.

Avec le mécanisme actuel il s'établit ainsi :

775.000	Kil. à 0.60	=	465.000 fr.
275.000	» à 0.30	=	82.500
50.000	» à 0.60	=	30.000
50.000	» à 0.30	=	15.000
1.150.000			592.500

Le boni est de : 690.000 — 592.500 = 97.500 fr.. Les choses se passent comme si 987 Kil. seulement avaient été imposés au droit plein de 60 fr. ; ou encore comme si la production totale était frappée d'un droit de 51 fr. 52 c. les 100 Kil.

(2) Voyez sur ce point *Jahrbücher für Nationalökonomie, loco citato*, page 463.

Digitized by Google

primes duraient toujours. Alors une loi du 27 mai 1896 releva notablement le taux des primes allemandes, et l'Autriche suivit le mouvement avec la loi du 7 juillet 1896. Notre loi de 1897 fut présentée comme une riposte ; elle ne fut pas d'ailleurs votée par le Parlement sans de très vifs débats. Etait-elle aussi nécessaire que le prétendaient et le firent admettre les défenseurs de l'industrie sucrière ? Il est certain que dans la campagne 1896-1897 la production allemande et la production autrichienne avaient pris un vif essor : accroissement de 184.000 tonnes en Allemagne, de 147.000 tonnes en Autriche (1) (production exprimée en sucre brut). Mais en France même la production dans cette campagne augmenta de 82.000 tonnes (en sucre brut également) ; l'exportation en 1896 n'offre point trace de fléchissement : 217.090 tonnes en 1895, 227.356 en 1896 (2). Il convient d'ailleurs de remarquer que les primes à l'exportation étaient les seules qui fussent données en Allemagne et en Autriche, tandis qu'en France il y avait, après la loi de 1897, deux sortes de primes : à la production et à l'exportation. Quoiqu'il en soit, la protection nouvelle donnée à l'industrie sucrière se traduisit pour le public par un nouveau sacrifice. Une taxe de raffinage de 4 francs par 100 kilog. et une taxe de 1 franc sur le sucre brut n'allant pas en raffinerie furent ajoutées au droit ancien de 60 francs pour couvrir le montant des primes d'exportation (3).

C'est tout ce régime de primes, constitué en 1884, perfectionné en 1897, qui va disparaître en exécution de la Convention de Bruxelles. Au moment où il entre dans l'histoire, tâchons d'en dégager les résultats essentiels.

IV

Il y a trois intérêts en cause : celui du producteur, celui du consommateur, celui de l'Etat.

(1) *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, v. *Zucker*, page 1000.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, tome 39, année 1896, page 456, et tome 52, année 1902, page 524.

(3) Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le détail de la loi et de parler notamment des détaxes de distance instituée pour les raffineries des ports. On rappellera seulement, en

Digitized by Google

∴

§ I. La production du sucre s'est depuis 1884 largement développée. C'est l'effet le plus apparent du régime des primes, et celui dont ses défenseurs aiment à le parer. La quantité de betteraves mises en œuvre, leur rendement en sucre, la quantité totale de sucre produite, tout cela est en accroissement, ainsi qu'il ressort du tableau suivant (1), dans lequel on a présenté, comme points de comparaison, les résultats de la campagne immédiatement antérieure à la loi de 1884, ceux de la première campagne d'application de la loi, ceux de la campagne clôturant la première période décennale, et enfin ceux de la dernière campagne connue :

Campagnes	Quantités de betteraves mises en œuvre	Rendement en sucre par tonne de betteraves	Quantité de sucre obtenue exprimée en raffiné
	tonnes	kilogr.	kilogr.
1883-84	7.310.923	55.54	406.007.648
1884-85	4.556.796	59.90	272.962.353
1894-95	7.137.737	98.69	704.454.108
1901-02	9.350.852	112.50	1.051.930.646

La quantité de betteraves mises en œuvre a diminué dans les premières années, parce que l'impôt poussait à la culture de la betterave riche qui produit moins à l'hectare. Il n'y a que dans la campagne 1887-1888 et dans la période 1899-1902 que les chiffres atteints en 1883-1884 aient été dépassés. Par contre les taux de rendement par tonne de betteraves ont augmenté rapidement ; et la production du sucre, après avoir faibli dans les deux premières campagnes, dépassait dès 1886-1887 le chiffre le plus élevé qui eût été atteint jusque là ; elle n'a pas cessé depuis lors de s'accroître, avec des soubresauts dûs aux influences climatériques. Par rapport à la production de 1883-188

ce qui touche les primes, que les taux fixés par la loi n'étaient que des maxima : dans cas où le montant des primes excède, pendant une campagne, le produit de taxes qui sont effectées, les taux en sont ramenés, pour la campagne suivante, au chiffre nécessaire pour couvrir le Trésor de son avance.

(1) Les éléments en sont fournis par le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, tome 38, année 1895, page 582 et suiv., et tome 53, année 1903, page 11 et suiv.

Digitized by Google

celle de 1901-1902 représente une augmentation de 159 0/0. On peut exprimer d'une façon saisissante les progrès réalisés en calculant la quantité moyenne de sucre produit à l'hectare :

Campagnes	Quantité moyenne de sucre produit à l'hectare (kilog)
1883-1884	1963
1884-1885	1874
1894-1895	2916
1901-1902	3366

Il est certain aussi que les fabriques de sucre ont amélioré leur outillage ; elles sont devenues moins nombreuses et leur importance moyenne a augmenté ; l'industrie sucrière a pris de plus en plus figure de grande industrie. On trouvera dans le tableau suivant, pour les campagnes prises comme étapes de comparaison : le nombre des fabriques, la quantité moyenne de betteraves mises en œuvre par fabrique, la production moyenne exprimée en raffiné par fabrique :

Campagnes	Nombre de fabriques	Quantité moyenne de betteraves mises en œuvre par fabrique	Production moyenne de sucre par fabrique
		tonnes	kilogr.
1883-84	483	15.136	840.595
1884-85	449	17.749	607.933
1894-95	367	19.448	1.903.689
1901-02	332	28.165	3.168.466

Voici un autre tableau qui exprime l'accroissement de la force mécanique utilisée dans les fabriques, et en même temps, trait caractéristique, la stagnation et même la diminution de la main d'œuvre (1) :

Campagnes	Force totale des générateurs exprimée en mèt. carrés de chauffe	Force totale des machines motrices en chevaux-vapeur	Nombre total des journées de travail accomplies dans l'année		
			Hommes	Femmes	Enfants
1883-84	187.567	43.590	5.225.599	745.461	671.260
1884-85	182.306	42.505	3.591.679	436.325	399.970
1894-95	247.270	54.694	3.572.478	290.830	190.124
1901-02	301.191	75.561	4.388.172	390.202	247.704

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée, loco citato,* et tome 49, année 1901, page 28 et suiv.

Digitized by Google

Le développement de l'industrie sucrière sous le régime des primes est donc considérable ; le mécanisme même de l'impôt incitait le fabricant à demander des betteraves riches en sucre et à tirer de ces betteraves tout le sucre qu'elles pouvaient donner. A cet égard le succès n'est pas douteux. On a beaucoup posé la question de savoir qui avait, parmi les intéressés, le plus profité des primes ; dans les débats qui ont précédé la loi de 1897, ce point a été vivement discuté. Les promoteurs de la loi se sont employés à démontrer que l'agriculture avait retenu par devers elle la plus forte part des primes, (1), d'où il ressortait qu'il y avait lieu de maintenir et de perfectionner un régime si favorable. Comme l'agriculture sanctifie, si l'on ose ainsi parler, toutes les mesures demandées en son nom, cet argument ne pouvait manquer d'avoir beaucoup d'effet. En réalité ce ne sont point là des choses rigoureusement démontrables, et d'ailleurs la question est à notre point de vue à peu près oiseuse. Ce qui importe pour apprécier le régime de 1884, c'est de constater qu'il a développé un élément de la production nationale. Si cela est, il est bien évident que tous ceux dont l'activité se rattache à l'industrie sucrière ont gagné quelque chose au régime sous lequel elle a prospéré ; ils y ont gagné tout ce qu'ils auraient perdu dans le cas contraire, profit, rente, ou salaires. Quant à la question de savoir si ce sont les raffineurs, ou les fabricants, ou les agriculteurs, qui ont tiré des primes le plus de bénéfices, elle est probablement insoluble. On fera cependant deux simples remarques.

La première est relative aux ouvriers des fabriques de sucre : l'importance de la main-d'œuvre a diminué de 1883-1884 à 1901-190 (Voir le tableau ci-dessus). Si l'on prend comme point de départ campagne 1884-1885 au lieu de 1883-1884, la main-d'œuvre masc line a, il est vrai, augmenté ; mais la main-d'œuvre féminine et infa tile est encore en diminution. En somme plutôt moins de travail q plus. Est-il mieux payé ? Voici les salaires moyens d'une journée travail :

(1) Voyez notamment le discours de M. Méline à la Chambre des Députés : séance 26 janvier 1897.

Digitized by Google

Campagnes	Salaire moyen		
	Hommes	Femmes	Enfants
1883-84	3.90	1.90	1.65
1884-85	3.76	1.94	1.76
1894-95	3.69	1.99	1.84
1901-02	3.98	2.20	1.73

La main-d'œuvre des fabriques de sucre, qui est une main-d'œuvre non qualifiée, n'a donc presque pas bénéficié des primes sous forme d'une hausse des salaires. Les fabricants l'ont prise sur le marché au cours habituel. Les primes ne lui ont profité que dans l'hypothèse où, à défaut de prime, l'industrie sucrière eût subi un recul sérieux ; on peut dire alors que les primes ont conservé à la main-d'œuvre un débouché.

La seconde remarque vise l'agriculture. Les prix de la betterave ont augmenté depuis 1884, et, à n'envisager que cet élément de la question, l'agriculture aurait tiré des primes un bénéfice considérable. Le prix moyen d'une tonne de betteraves a été :

Campagnes	Prix moyen (Francs)
1883-1884	20.64
1884-1885	19.08
1894-1895	25.97
1901-1902	25.45

Mais d'autre part la culture de la betterave riche donne à l'hectare un rendement moins considérable que celle de la betterave pauvre. Le rendement moyen par hectare a été :

Campagnes	Rendement moyen (Kilog)
1883-1884	35.356
1884-1885	31.289
1894-1895	29.553
1901-1902	29.926

En multipliant le prix moyen par le rendement moyen on obtient comme revenu brut à l'hectare :

Campagnes	Revenu brut (Francs)
1883-1884	729,65
1884-1885	597, »
1894-1895	767,50
1901-1902	761,62

Digitized by Google

La comparaison des points extrêmes de la période fait ressortir une légère augmentation du revenu brut ; mais cette augmentation ne se dessine franchement que depuis 1898-1899. On a, en effet : pour 1898-1899, 778 fr. 58 par hectare ; pour 1899-1900, 836 fr. 65 ; pour 1900-1901, 856 fr. 55. Si l'on fait abstraction des quatre dernières campagnes, les résultats ne paraissent pas très favorables. Les deux premières années du régime des primes ont été marquées par une chute assez profonde du revenu brut : 597 francs pour 1884-1885 ; 667 francs pour 1885-1886 ; alors que non seulement la campagne immédiatement antérieure, mais encore les deux précédentes, avaient atteint ou dépassé 700 francs. Et dans les douze campagnes qui vont de 1886-1887 à 1897-1898, le chiffre de 700 francs n'a été dépassé que cinq fois. Il ne semble donc pas que, si l'agriculture a bénéficié du régime des primes, ce soit sous la forme d'un accroissement du revenu brut à l'hectare.

Il y a d'ailleurs autre chose ; il y a le prix de revient de la betterave riche, qui est certainement supérieur à celui de la betterave pauvre. On ne peut ici qu'indiquer la question ; elle est très complexe, non seulement en raison des difficultés qu'il y a toujours à déterminer un prix de revient, quelqu'il soit, mais aussi parce que les impenses faites pour la culture de la betterave riche profitent dans une certaine mesure aux plantes qui lui succèdent dans l'assolement dont elle fait partie (1).

L'impression qui se dégage de tout cela pour l'observateur qui voit les choses du dehors n'est pas, en résumé, bien nette. Mais il faut croire que l'agriculture a trouvé profit au régime des primes, car elle l'a toujours défendu par l'organe de ses représentants au Parlement, et il serait malaisé de lui démontrer qu'elle se trompe. Et puis il reste au moins ceci, que sans la loi de 1884 la fabrication du sucre en France et la culture de la betterave eussent vraisemblablement diminué d'une façon sensible, au lieu qu'avec cette loi elles ont con

(1) Voyez les débats parlementaires relatifs à la loi de 1897, et notamment le discou de M. Jules Guesde : Chambre, débats, séance du 28 janvier 1897. Cf. Lapeyrade, o *cit.*, 3e partie, chap. 2 ; *Société d'économonomie politique*, séance du 5 décembre 1900, comp rendu dans le *J. des Economistes*, 5e série, tome XLIV, page 415.

Digitized by Google

servé d'abord, puis étendu leurs positions. En 1884 la culture de la betterave occupait 145.635 hectares, en 1901 elle en occupait 312.465 ; le prix total payé pour la betterave était en 1884 de 86.943.667 francs, en 1901-1902, de 237.979.178 francs (1). Ces chiffres indiquent assez, quelles que puissent être les controverses sur la façon dont se répartit le bénéfice des primes, que l'agriculture a largement tiré profit du régime institué en 1884.

Il y a évidemment dans cette prospérité de l'industrie sucrière et de la culture betteravière quelque chose d'artificiel, et c'est une grosse et assez angoissante question que de savoir ce que l'une et l'autre vont devenir le jour de l'abolition des primes. C'est le propre de tels régimes de créer aux industries qui en bénéficient des conditions d'existence qui, formées par la loi, sont éliminées tôt ou tard par la loi, car un traitement de faveur n'est pas éternel. Il est de fait que la production sucrière française se trouve aujourd'hui en face d'une situation incertaine et qu'il sera peut-être difficile d'éviter une crise. Mais enfin, pour le temps qu'il aura duré, le régime de 1884 lui a sans aucun doute communiqué une impulsion remarquable, et c'est pour le moment ce que nous avions à constater.

*
* *

§ II. Considérons maintenant l'intérêt du consommateur. Le consommateur a-t-il profité des progrès qu'a réalisés la production sucrière indigène ? C'est ici qu'un des caractères essentiels du régime des primes va nous apparaître. Les débouchés de la production sucrière ont été de plus en plus, depuis 1884, les marchés extérieurs ; la part du nôtre ne s'est pas sensiblement accrue, et c'est le consommateur étranger surtout qui a eu les bénéfices d'un régime dont le consommateur français n'a guère connu que les charges.

En 1884 le total des exportations, tant en sucre brut qu'en raffiné, était de :

134.535.575 kilogrammes.

En 1890 il était de :

354.856.710 kilogrammes.

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée, loc. cit.*

Digitized by Google

En 1900 il était de :

568.102.000 kilogrammes.

Enfin en 1901 il a atteint le chiffre de :

640.721.000 kilogrammes (1).

Le taux d'accroissement des exportations a été non pas seulement égal à celui de la production indigène, mais sensiblement plus fort. De la campagne 1883-1884 à la campagne 1900-1901, la production indigène (exprimée en raffiné) s'est élevée de 406.008 tonnes à 1.040.294 tonnes, soit un accroissement de 156 0/0. De 1884 à 1901 l'accroissement des exportations, calculé d'après les chiffres ci-dessus, a été de 376 0/0. Les exportations absorbent une part grandissante de la production : en 1884 les exportations représentaient moins du tiers de la production réalisée dans la campagne 1883-1884 (32,59 0/0) ; en 1901 les exportations ont représenté presque les deux tiers de la production réalisée dans la campagne 1900-1901 (61,72 0/0).

Il y aurait assurément sujet de se réjouir en constatant cette prospérité de l'exportation sucrière, s'il ne fallait pas constater en même temps qu'elle est factice, du moins en partie, et qu'elle a trouvé ses conditions d'existence dans l'établissement et le maintien sur la consommation intérieure de charges qui en ont paralysé le développement. La consommation intérieure était en 1884 de (2) :

418.067.000 kilogrammes.

En 1890 elle était de :

456.602.000 kilogrammes.

En 1895 elle était de :

467.311.000 kilogrammes.

En 1900 elle était de :

469.187.700 kilogrammes.

Ces chiffres, rapprochés de celui de la population aux différentes dates, donnent une consommation par tête de (3) :

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, tome 39, année 1896, page 454 et suiv., et tome 52, année 1902, page 524 et suiv.

(2) *Annuaire statistique de la France*, 21e volume, page 535 et suiv.

(3) Même source. Il ne faut pas d'ailleurs chercher une précision absolue dans les renseignements statistiques de cette espèce. Trois documents officiels consultés donnent des chiffres qui ne concordent pas : l'*Annuaire statistique* ; le *Bulletin de statistique* tome 39, année 1896, page 454 ; le *Livre jaune* sur la dernière conférence de Bruxelles, page 450.

Digitized by Google

10k,9 en 1884
11 ,9 en 1890
12 ,1 en 1895
12 ,1 en 1900

L'accroissement est faible, et encore ne paraît-il pas bien solide, car dans les années intermédiaires entre 1895 et 1900 les chiffres de la consommation annuelle par tête sont restés inférieurs à ce qu'ils ont été à l'une et à l'autre de ces deux dates :

11k,8 en 1896
9 ,9 en 1897
9 ,4 en 1898
10 ,8 en 1899

Cela ne donne pas l'impression d'un essor franc et décisif, mais plutôt d'un état à peu près stationnaire. Il est certain en tous cas que la consommation est restée en marge du mouvement de hausse si remarquable qui a emporté la production. Et cet arrêt de développement étonnera davantage si l'on considère la situation antérieure à 1884. Dans les vingt années qui ont précédé 1884 la consommation par tête a presque doublé : elle était de 5 kilog. 5 en 1864, de 10 kilog. 6 en 1883, soit un accroissement de 92, 7 0/0 ; dans les dix-sept années qui s'écoulent de 1884 à 1900, elle n'a augmenté que de 1 kilog. 2, par conséquent de 11 0/0 par rapport au point de départ (10 kilog. 9). Le contraste est saisissant.

Les circonstances économiques étaient cependant favorables au développement de la consommation du sucre, car le prix de ce produit, abstraction faite de l'impôt, a baissé depuis vingt ans d'une façon continue. Voici un tableau (1) présentant de quatre ans en quatre ans, depuis 1881, le prix du sucre blanc n° 3 et le prix du sucre brut (roux base 88°) à une même époque de l'année (fin octobre). C'est une chute à peu près constante.

Années	Sucre n° 3 (les 100 Kil.)	Sucre brut (les 100 Kil.)
1881.	63.25	56.50
1885.	46.87	40.50
1889.	32.50	28.75
1893.	35.75	34
1897.	27.50	26.25
1901.	22.15	20.50
1902.	24.25	21

(1) Ces données sont tirées de la Collection de l'*Economiste français*, partie commerciale, à la rubrique « sucres ».

Digitized by Google

Or pendant que le sucre, coté impôt déduit, baissait ainsi de prix, l'aggravation de l'impôt, conséquence et rançon du système des primes, empêchait que cette baisse se fit sentir pleinement sur le sucre livré à la consommation. Celui-ci, coté impôt compris, a baissé sans doute depuis 1881, mais beaucoup moins que la valeur du produit. Voici le prix du sucre raffiné (1) aux années et à l'époque correspondantes à celles du tableau ci-dessus :

Années	Sucre raffiné (les 100 Kil.)
1881	112.50 à 113
1885	106 à 107
1889	107.50
1893	109.50
1897	96.50
1901	98.25
1902	95.50

Il ressort de la comparaison des deux tableaux qu'entre 1881 et 1902 le sucre blanc n° 3 a baissé de 61,60 0/0, tandis que le sucre raffiné n'a baissé que de 15 0/0. L'écart entre les deux catégories de sucre est allé en grandissant, parce que l'impôt, du fait des primes, passait de 40 à 50 francs en 1884, de 50 à 60 francs en 1887, de 60 à 64 francs en 1897. C'est bien le régime des primes qui est responsable du sucre cher.

La situation du consommateur indigène n'est donc pas bonne, et combien on le juge digne de commisération quand on le compare au consommateur anglais ! Celui-ci a un gouvernement qui ne s'est pas occupé jusqu'ici de protéger l'industrie du sucre, aussi a-t-il cette denrée à un prix beaucoup plus bas que les consommateurs des pays protégés et surtout que le nôtre. L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la France lui offrent à l'envi leur sucres, et chacune, pour qu'il les prenne de préférence à ceux des concurrents, donne aux siens des primes : le sucre cher pour le consommateur allemand, autrichien et français, c'est le sucre bon marché pour le consommateur anglais. La comparaison a été souvent faite : M. Yves Guyot (2), comparant les prix de Londres et ceux de Paris pour janvier 1899, trouvait un écart de près

(1) Même source.
(2) « *La Question des sucres* », Paris, 1901, page 78 et suiv.

Digitized by Google

de 69 francs ; les cent kilogrammes de raffiné en pains, qui valaient à Londres 34 fr. 20, valaient à Paris 103 francs. Un auteur qui défend le régime des primes (1) trouve pour 1900 une différence moyenne de 71 francs entre Londres et Paris. Il est bien évident que la différence n'est pas toute imputable au régime des primes ; avant l'établissement de ce régime il y avait en France un impôt de 40 francs par cent kilogrammes alors qu'il n'y en avait plus depuis 1874 en Angleterre (2). Mais elle lui est imputable en partie ; la prime payée sous forme d'impôt par le consommateur français contribue à abaisser artificiellement le prix du sucre sur le marché mondial, et si l'impôt français est si élevé, c'est en raison des primes.

On a voulu démontrer que le régime des primes n'avait pas nui aux intérêts du consommateur. Cette allégation a été notamment portée plus d'une fois à la tribune du Parlement. Lorsqu'en 1897 il s'est agi d'ajouter aux primes à la production des primes à l'exportation, le Président du Conseil d'alors, M. Méline, déclara que le consommateur avait, lui aussi, profité de la loi de 1884 ; on croirait même, à lire ce discours, qu'il en a été, avec l'agriculteur, le plus grand bénéficiaire (3). Récemment encore M. Ribot reprenait la même idée (4) :

« Les procédés d'extraction ont été à ce point perfectionnés qu'à l'heure où je parle le prix de revient du sucre en France a diminué, par rapport à 1884, dans la proportion de 56 0/0. Cela est un bénéfice conquis pour la France tout entière, et non pas seulement pour les fabricants de sucre ; c'est un bénéfice national, il est dû à la loi de 1884 ».

Il est exact que le prix de revient du sucre a baissé. Mais pour que l'argumentation fondée sur ce fait portât, il faudrait que le consommateur eût profité de la baisse. Or il n'en est rien : les effets de la baisse ont été en ce qui le concerne presqu'annulés par l'aggravation de l'impôt, et si le sucre brut coûte beaucoup moins cher qu'en

(1) Lapeyrade, *op. cit.*, 3e partie, chap. II, page 281 et suiv.
(2) En Angleterre la loi de finance de 1901 a établi sur les sucres un droit de douane qui varie entre 2 sch. et 4 sch. 2 deniers le quintal anglais (50 Kil. 8).
(3) Chambre, débats, séance du 26 janvier 1897, page 143, colonne 2.
(4) Chambre, débats, séance du 5 décembre 1902, page 2943, col. 1.

Digitized by Google

1884, le sucre raffiné, impôt compris, se vend presqu'au même prix (Voir le tableau ci-dessus).

C'est précisément le grief du consommateur national contre la loi de 1884, qu'elle lui ait enlevé, ou peu s'en faut, le bénéfice de la baisse des prix, pour le réserver au consommateur du dehors. A considérer comme admis que ce soit le régime des primes qui a fait baisser le prix de revient, on aurait retiré de la main gauche ce qu'on donnait de la main droite. Mais il n'est même pas vrai que la baisse soit due au régime des primes, ou du moins cela n'est vrai que dans une faible mesure. Et il suffit pour le démontrer de se représenter ce qui fût advenu si la loi de 1884 n'avait pas été votée. De deux choses l'une : ou l'industrie sucrière se fût maintenue, elle eût conservé, sinon les marchés d'exportation, du moins le marché national, et elle n'eût pu évidemment le faire qu'en abaissant son prix de revient à un niveau sensiblement égal à celui des pays concurrents ; ou bien, comme le prédisaient ceux qui parlaient en son nom, elle eût disparu, incapable de soutenir la lutte, et c'eût été sans aucun doute un événement grave au point de vue de l'économie nationale, mais indifférent au point de vue du consommateur. Celui-ci y aurait même trouvé quelque avantage, car il serait devenu, comme le consommateur anglais, le client qu'on sollicite et qu'on choie ; loin de payer des primes au profit des consommateurs du dehors, il aurait bénéficié des primes étrangères. Dans l'une ou l'autre hypothèse, il aurait éprouvé les effets de la baisse des prix, tandis que la loi de 1884 l'en a privé.

L'allégation portée au Parlement en 1897 et en 1902 est cependant vraie en quelque mesure. Le prix du sucre, je ne dis pas sur le marché français en particulier, mais sur le marché mondial, n'est pas le prix naturel ; c'est un prix abaissé d'une façon artificielle par les primes que donnent les principaux pays producteurs. Les primes, que soit l'Etat qui les donne ou que ce soit un cartell, agissent dans le sens d'un abaissement du prix de revient ; elles remboursent le fabricant d'une fraction de ses frais et le mettent par conséquent, pour cette fraction, dans la même situation que s'il n'avait pas eu à les faire. C'est pour cela d'ailleurs qu'on attend généralement comme conséquence de la suppression des primes un certain relèvement des p

Digitized by Google

Dans quelle mesure cet effet des primes se produit-il ? il est évidemment difficile d'apporter une affirmation précise. Théoriquement, sur le marché français, la limite d'abaissement des prix n'est autre que le montant de la prime elle-même, j'entends ici la prime indirecte qui résulte du mode de calcul des rendements. Remarquons d'ailleurs que, cette limite supposée atteinte et le consommateur regagnant par conséquent d'un côté ce qu'il perd d'un autre, il garderait cependant la charge des primes à l'exportation, celles-ci ne pouvant pas influer sur les prix du marché intérieur, ou plus exactement ne pouvant influer que dans le sens de la hausse par la raréfaction du produit sur ce marché. Pratiquement il est certain que la limite n'est pas atteinte; que les divers participants à la production du sucre, betteraviers, fabricants et raffineurs, gardent une fraction de la prime ; que le prix se fixe à un point intermédiaire entre le point A qu'il atteindrait si la prime n'existait pas, et le point B auquel il descendrait s'il était diminué du montant total de la prime. Il n'existe pas à ma connaissance de données qui permettent de déterminer exactement ce point intermédiaire. Dans un débat récent à la Société de statistique de Paris, M. Siegfried évaluait à 9 francs l'abaissement moyen des prix imputable aux primes (1), et un autre membre de la Société, M. Schelle, trouvait exagérée cette évaluation. Le ministre des finances M. Rouvier, déclarait dans la séance de la Chambre des Députés du 4 décembre 1902 que sous le régime nouveau des sucres les prix s'élèveraient probablement de 5 francs ; encore n'était-ce que pour le cas où une large réduction de l'impôt favoriserait le développement de la consommation (2). Le lendemain M. Caillaux indiquait le chiffre de 8 ou 10 francs, en ajoutant que le calcul était très large (3).

Admettons le chiffre de 8 francs, qui paraît bien être un maximum, surtout si on l'applique à une assez longue période d'années, et cherchons à déterminer, pour une période donnée, l'influence du régime des primes sur le consommateur, en tenant compte à la fois de ce que, par suite de ce régime, il a payé en plus, et de ce qu'il a

(1) Séance du 15 octobre 1902, compte-rendu dans le *Journal de la Société de statistique de Paris*, 1902, n° 11, page 359.
(2-3) Chambre, débats 1902, page 2904, col. 3, et page 2947, col. 3.

Digitized by Google

payé en moins. Nous ferons le calcul pour la période 1897-1901 ; il comporte deux éléments, les primes à l'exportation et détaxes de distance d'une part, les primes à la production d'autre part. Pour ce qui est des primes à l'exportation, pas de difficultés. Dans les cinq campagnes qui se placent du 1er septembre 1896 au 31 août 1901, les primes à l'exportation et les détaxes de distance se sont élevées à (1) :

80.513.000 francs.

Ceci est une charge pure et simple pour le consommateur, puisque la dépense est couverte par des taxes supplémentaires sur le sucre que nous mangeons. Il est un peu moins simple de calculer la charge qui résulte des primes à la production. Les statistiques officielles nous donnent à la vérité pour chaque campagne un chiffre qui figure sous cette rubrique : boni ou montant de la prime ; ce chiffre est obtenu en multipliant par 30 le nombre de quintaux de sucre qui, au lieu d'être imposés au droit plein de 60 francs, ne l'ont été qu'au demi-droit. Pour les cinq campagnes envisagées, ces chiffres sont respectivement de (2) :

1896-97.	52.226.000	francs
1897-98.	67.729.000	»
1898-99.	73.485.000	»
1899-1900.	82.303.000	»
1900-1901.	99.934.000	»
Total.	375.677.000	francs.

Peut-on dire que le boni représente la charge qui pèse sur le consommateur ? C'est ainsi que l'on présente habituellement la chose et ce mode de raisonner paraît au premier abord tout à fait correct : consommateur paie le droit plein de 0 fr. 60 sur chaque kilogramme de sucre qu'il achète ; l'accroissement d'impôt est en effet, comme nous l'avons montré plus haut, incorporé au prix moyen du sucre ; pour le consommateur il n'y a pas deux catégories de sucre, il n'en a qu'une, ce sont les sucres au droit plein. Une partie du sucre que nous consommons n'a acquitté par conséquent au fisc que le droit de 30 francs et on nous la fait payer comme si elle avait acquitté le

(1-2) *Bulletin de statistique*, tome 52, année 1902, page 545 et suiv.

(3) Voyez par ex. le discours de M. Caillaux, *loco citato*, et la communication de M. Yves Guyot à la Société de statistique de Paris (*Journal de la Société de statistique*, 1902, n° 11, page 368).

Digitized by Google

plein. La différence entre ce que nous payons et ce que le fisc reçoit constitue le boni, la prime, et il semble bien que ce soit la mesure exacte de la charge que le régime des primes nous impose.

Ce n'est pas cependant la mesure la plus exacte. Le montant du boni exprime plutôt le bénéfice du producteur que la charge du consommateur, et il n'y a pas là une pure subtilité : ces deux grandeurs ne ne sont pas égales, au moins dans la plupart des cas. Prenons par exemple l'année 1899. Si l'on fait la moyenne des perceptions au droit plein et des perceptions au droit réduit, on voit que les choses se sont passées comme si sur l'ensemble des quantités imposées le fisc avait perçu un droit de 45 fr. 69 (1). L'impôt effectif a donc été de 0 fr. 4569 par kilogramme, et en appliquant le mode de calcul usité nous dirions que la charge pesant du fait de la prime sur le consommateur a été par kilogramme de : 0,60 — 0,4569 = 0,1431. C'est bien en effet la différence entre ce que le consommateur a payé et ce que le fisc a reçu, et il est exact que ce soit là une charge pesant sur le consommateur du fait de la prime ; mais ce n'est pas toute la charge, et là se revèle le vice de la méthode. Il y a un autre élément en jeu. L'impôt sur le sucre, qui était de 40 francs depuis 1880, a été porté à 50 francs puis à 60 francs pour que l'Etat récupérât ce que les primes lui enlevaient. Le consommateur de 1899 perd par chaque kilogramme de sucre non pas les 0 fr. 1431 qu'il a payés en sus de l'impôt effectivement perçu, mais les 0 fr. 20 d'écart entre la taxe de 1880 et la taxe actuelle. Voilà la mesure exacte de son sacrifice.

Reprenons maintenant notre période de 1897-1901, et appliquons-y ce mode de calcul ; nous trouverons des résultats assez différents de ceux auxquels conduit le mode habituel, et notablement plus élevés. La consommation globale des années 1897-1901, déduction faite des quantités employées au sucrage des vendanges, s'est élevée en chiffres ronds à 2.025.337.000 kilogrammes ; à 0 fr. 20 de supplément par kilogramme, cela fait une somme de 405.067.400 francs que le consommateur a déboursée du fait des primes, et qu'il n'eût pas payée si l'impôt était resté fixé à 40 francs comme en 1880. Tout à l'heure

(1) *Bulletin de statistique*, tome 49, année 1901, page 308 et suiv.

Digitized by Google

avec le mode habituel de calcul, nous ne trouvions que 375.677.000 francs; la différence n'est pas négligeable.

Mais ce n'est là qu'une approximation, c'est la perte brute ; la perte nette est moins élevée, puisque nous admettons que sous l'influence des primes le prix du sucre a pu s'abaisser de 8 francs les cent kilogrammes. Le supplément que le consommateur a eu à payer par chaque kilogramme de sucre ressortirait en dernière analyse à 0 fr. 20 — 0 fr. 08 soit 0 fr. 12 ; pour une consommation globale de 2.025.337.000 kilogrammes le supplément serait de 243.040.440 francs. De sorte que le compte passif du consommateur s'établit finalement ainsi pour la période envisagée :

Primes à l'exportation	80.513.000 francs
Primes à la production.	243.040.440 —
Total.	323.553.440 francs

Lorsque nous serons au 1er septembre 1903, on pourra faire le calcul analogue pour toute la période pendant laquelle les primes auront duré, puisque commencée en 1884 cette période va finir au 1er septembre prochain, et établir ainsi la charge totale que le consommateur aura subie : elle dépassera le milliard. Toutefois il ne convient pas de s'attacher trop étroitement à des calculs de ce genre ; ils sont sans doute utiles pour préciser les idées, et ils sont la condition d'une saine appréciation des faits économiques ; mais ils n'expriment que très imparfaitement la réalité ; ils n'ont qu'une valeur de symbole et il faut les interpréter. Quand les chiffres nous disent que de 1884 à 1901 le consommateur a payé plus de 300 millions de primes, signifie-t-il, que, les primes n'existant pas, il serait aujourd'hui plus riche de ces 300 millions ? Non pas ; selon toute apparence il aurait dépensé autant à acheter du sucre, seulement pour le même prix il en aurait eu davantage. La réalité, ce n'est pas le sacrifice en argent que les chiffres font apparaître, c'est le sacrifice en jouissance dont lequel ils sont muets. Prospérité pour l'industrie sucrière, ça a été pour l'ensemble des Français cherté et par conséquent moins de consommation d'un aliment de premier ordre ; ça été aussi moins d'essor pour les industries, telles que la confiturerie et la fabrication des biscuits, qui emploient le sucre comme matière première.

Digitized by Google

Par un autre côté encore les chiffres expriment mal la réalité. Il faut pour les obtenir supposer invariables des données qui en fait, les primes n'existant pas, se fûssent modifiées. Nous avons rapproché l'impôt payé sous le régime des primes de celui qui avant ce régime existait, et calculé l'écart. Mais l'impôt de 40 francs n'aurait vraisemblablement pas duré jusqu'en 1903 ; le développement de la consommation, que le régime des primes a entravé, en aurait permis et conseillé l'abaissement. Nous en serions déjà depuis quelque temps à cet impôt de 25 francs que le régime nouveau va nous apporter, peut-être même dans la marche au dégrèvement l'aurions-nous dépassé. Les primes, en élevant l'impôt, ont immobilisé la consommation, et la consommation immobilisée a rendu nécessaire le maintien de l'impôt. Le dommage que les primes nous ont causé par là, il est impossible de l'évaluer avec précision.

Faisons donc des calculs et dressons des statistiques, mais attachons-nous plutôt à l'esprit qu'à la lettre. D'ailleurs ici l'interprétation des chiffres n'atténue pas la première impression qu'ils laissent, elle la fortifierait plutôt. Dans toute cette histoire des sucres, le consommateur a joué le rôle de Cendrillon. Pendant que le betteravier, le fabricant et le raffineur prenaient place au festin des primes, on le laissait à l'office ; il y a d'ailleurs voisiné avec l'ouvrier des fabriques de sucre, dont le couvert ne fut pas non plus mis au banquet.

*
* *

§ III. Le régime des primes a été profitable, provisoirement du moins, aux producteurs, nuisible aux consommateurs. Qu'a-t-il été pour l'Etat ? Voici le tableau des montants annuels de l'impôt : 1° de 1875 à 1884, avant l'introduction du régime des primes ; 2° depuis 1884, après l'introduction de ce régime (voir page suivante).

Il résulte de ce tableau que l'Etat n'a point perdu au régime des primes. Sans doute dans la première période quinquennale le produit de l'impôt a été légèrement inférieur à ce qu'il avait été dans la période précédente. C'est la période de tâtonnement, qui se prolonge jusqu'en 1891, pendant laquelle l'Etat fait l'expérience du régime des

Digitized by Google

Période 1875-1884.

Années	Produits de l'impôt	Moyennes quinquennales
1875	180.876.206 fr.	1875 à 1879 : 186.229.200 fr.
1876	189.927.974	
1877	170.255.993	
1878	189.633.272	
1879	200.402.749	
1880 (1)	178.673.317	
1881	135.932.639	
1882	147.687.239	1880 à 1884 : 156.349.000 fr.
1883	148.105.678	
1884	171.343.689	

Période 1884-1902.

Années	Produits de l'impôt	Moyennes quinquennales
1884	171.343.689 fr.	1884 à 1888 : 154.121.800 fr.
1885	171.607.377	
1886	137.403.812	
1887	131.481.176	
1888	158.773.423	
1889	143.995.429	1889 à 1893 : 180.419.400 fr.
1890	171.594.795	
1891	196.335.970	
1892	195.328.000	
1893	194.843.034	
1894	193.845.957	1894 à 1898 : 188.082.000 fr.
1895	188.807.932	
1896	191.843.427	
1897	184.640.083	
1898	181.272.888	
1899	200.626.831	1899 à 1902 : 178.103.964 fr.
1900	183.599.242	
1901	154.827.686	
1902	173.362.100	

primes et, à mesure que les producteurs savent tirer meilleur parti de ce régime, leur reprend par une série de dispositions nouvelles une partie des avantages qu'il leur avait concédés en 1884. Mais à partir du moment où la loi de 1891 a réglé définitivement le régime des primes, l'impôt remonte à des chiffres imposants ; dès la seconde période quinquennale de ce régime, bien qu'elle comprenne encore des années à faible rendement fiscal, la moyenne est très supérieure à celle de la période 1880-1884, et ne reste que peu au-dessous de celle qui avait été atteinte avant le dégrèvement de 1880 ; celle-ci même est un peu dépassée dans la période 1894-1898.

(1) La loi du 19 juillet 1880 a abaissé le tarif de 73.32 à 40 fr. par 100 kil. de raffiné.

Digitized by Google

On présente assez souvent la situation sous un aspect différent. On fait le compte des quantités de sucre qui n'ont été imposées qu'au droit réduit, et on indique comme perte subie par l'Etat la différence entre ce qui a été ainsi perçu et ce qui l'aurait été par l'application du droit plein. En d'autres termes c'est le montant des bonis qui ferait la perte du Trésor (1). Comme les bonis ont atteint au cours des dix-sept campagnes 1884-1885 à 1900-1901 plus d'un milliard (1.026.581.535), c'est ce chiffre impressionnant qui exprimerait le sacrifice de l'Etat. Il y a là une véritable fantasmagorie. Le montant des primes représente la perte, ou tout au moins partie de la perte, infligée aux consommateurs ; il ne peut pas représenter en même temps perte égale pour l'Etat. Il n'y a pas lieu de porter au passif de l'Etat la différence entre le produit du droit réduit et le produit du droit plein, parce que, si le droit plein a été relevé de 40 à 50 francs, puis de 50 à 60 francs, c'est justement parce que l'Etat, d'après le mécanisme des primes, ne devait pas le percevoir sur l'intégralité des quantités consommées : une mesure est la contre-partie de l'autre.

Le maintien de la loi de 1880 aurait-il donné à l'Etat des résultats financiers plus brillants ? Il est certain que la consommation se serait développée. Pour assurer à l'Etat une recette moyenne de 190.000.000 francs avec un droit de 40 francs et sans primes, il suffisait d'une consommation annuelle de 475.000.000 de kilogrammes. On ne peut pas douter qu'on l'eût atteinte et même dépassée, puisque sous un régime où pour le consommateur l'impôt est de 60 francs, et même depuis 1897 de 64 francs, on s'en est à plusieurs reprises approché de très près (4.731.210 quintaux en 1892 ; 4.673.110 en 1895 ; 4.691.877 en 1900). A envisager les choses de ce point de vue, il apparaîtrait donc que l'Etat n'a pas à se louer, lui non plus, du régime des primes. Seulement le maintien jusqu'à aujourd'hui du droit de 40 francs, dans le cas où la loi de 1880 n'eût pas été remplacée par celle de 1884, est quelque chose de tout à fait hypothétique et qui ne se fût vraisemblablement pas produit. Un droit de 40 francs, c'était en 1880 les

(1) Il ne s'agit que des primes à la production, non des primes à l'exportation.

Digitized by Google

deux tiers du prix du sucre brut ; en 1903 le prix du sucre brut représenterait environ les deux tiers d'un droit de 40 francs. Nous aurions déjà le droit de 25 francs, peut-être moins encore. L'Etat ne peut pas sérieusement prétendre que sans les primes il aurait perçu plus que les 180 ou 185 millions en moyenne qu'il retire du sucre depuis 1890, parce que faire produire 185 millions à un aliment aussi utile que le sucre, cela est assez à coup sûr, c'est déjà trop, et il faut les besoins financiers de l'Etat français pour qu'un tel chiffre soit accepté. Que l'Etat ne se plaigne donc pas ; il a sû tirer son épingle du jeu. Il n'a pas beaucoup moins que le producteur de sucre exploité le consommateur, et c'est décidément celui-ci qui a fait tous les frais de l'opération.

Il convient cependant de remarquer que le régime des primes a, au point de vue financier, un inconvénient grave : c'est d'introduire dans le rendement de l'impôt des variations importantes et brusques. Si le rendement de l'impôt ne dépendait que de la consommation, il serait déjà sujet à varier, car le sucre n'a pas encore cessé d'être considéré dans le public comme un aliment de luxe, et la consommation en peut hausser ou baisser sensiblement selon le mouvement des prix. Mais les primes ajoutent un élément nouveau de variabilité, puisque le rendement de l'impôt dépend de la proportion qu'atteignent les sucres passibles du droit réduit, et que cette proportion s'élève ou s'abaisse selon que la betterave est plus ou moins riche en sucre. Une année bonne pour la betterave, c'est une année mauvaise pour le Trésor. Le ministre des finances signalait le fait à la Chambre des députés en 1901, non sans quelqu'amertume (1) ; cette année 1901 a précisément offert un exemple saisissant du phénomène. Le rendement de l'impôt a été inférieur de près de 29.000.000 de francs à celui de l'année 1900, et si cet abaissement était dû en partie à une diminution de la consommation, il l'était surtout à ce que les sucres au droit réduit sont entrés dans la consommation jusqu'à concurrence de kil. 282 1/2 millions contre kil. 240 1/2 millions l'année précédente. Ce même phénomène des soubresauts dans l'impôt s'est produit

(1) *J. officiel* du 10 décembre 1901, séance de la Chambre du 9 décembre.

Digitized by Google

d'ailleurs en Allemagne tant que le mécanisme de l'impôt a impliqué des primes à la production (1).

Le régime des primes a encore eu cet inconvénient de nous placer brusquement devant la nécessité d'un dégrèvement considérable, à un moment où cela est aussi inopportun que possible. Si nous avions conservé, avec la loi de 1880, la liberté de nos mouvements, nous aurions déjà le droit de 25 francs, et on aurait pû choisir pour nous le donner le moment propice, l'heure vite écoulée de la prospérité financière. Voici le régime des primes à bas, et pour éviter une crise trop aigüe à la production sucrière on va tâcher de donner enfin l'essor à la consommation intérieure ; on dégrève ; rien de plus sage et de plus nécessaire, mais le budget de 1903 se serait bien passé de ce dégrèvement, et le ministre des finances chargé de le mettre en équilibre n'en n'a pas vu sa tâche facilitée.

V

Le régime de 1884 va prendre fin par suite d'une Convention internationale avec laquelle il est incompatible, et les régimes analogues des autres pays exportateurs vont disparaître en même temps ; ce sont donc des causes, non point particulières à notre pays, mais tout à fait générales, qui ont agi, et il faut les chercher dans la situation du marché mondial des sucres. Il est vrai que les promoteurs chez nous de ce régime ne l'avaient jamais présenté comme définitif ; que lors de la discussion de la loi de 1884 M. Ribot prévoyait déjà le règlement de la question des primes par un accord international ; qu'en 1897 le projet ministériel et les rapports parlementaires insistaient sur le caractère temporaire des primes à l'exportation. Mais il y aurait eu beaucoup de naïveté à attendre de la bonne volonté des producteurs de

(1) *Jahrbücher für Nationalökonomie, loco citato*, page 461. Voici les produits annuels de l'impôt, depuis 1871-72, en 1000 marks.

1871-72. .	44.637	1878. . .	49.969	1884. . .	47.788	1890. . .	80.559	1896.	103.701
1873. .	54.831	1879. . .	50.812	1885. . .	39.369	1891. . .	75.760	1897.	86.894
1874. .	60.644	1880. . .	54.464	1886. . .	24.492	1892. . .	72.042	1898.	100.871
1875. .	49.644	1881. . .	46.097	1887. . .	33.624	1893. . .	52.215	1899.	109.233
1876. .	63.364	1882. . .	58.457	1888. . .	14.677	1894. . .	82.231	1900.	126.724
1877. .	48.765	1883. . .	67.287	1889. . .	30.095	1895. . .	85.714	1901.	115.691

Digitized by Google

sucre l'abandon de leurs privilèges ; les nuits du 4 août ne se font qu'au moment où la pression des circonstances devient plus forte que la résistance des privilégiés. Les producteurs français de sucre n'ont pas mis de bonne grâce à faciliter ces accords internationaux dont ils aimaient à faire luire l'espoir aux yeux du public chaque fois qu'ils avaient un sacrifice à lui demander. Ni en 1887 ni en 1898, lors des Conférences internationales, les délégués du gouvernement français n'ont paru désireux de voir aboutir les négociations, et ce n'est pas assez dire pour 1898, car la cause principale de l'échec de la Conférence à cette époque a été l'attitude de notre gouvernement. La doctrine protectionniste y prévalait alors sans partage, et il donna à ses délégués, dont le chef était un représentant éminent des régions intéressées, le mandat de ne pas laisser mettre en discussion le régime fiscal intérieur (1) : c'était entrer en pourparlers avec la volonté de ne pas aboutir. Si la Convention de Bruxelles du 5 mars 1902 a pû être conclue, c'est malgré l'industrie sucrière ; celle-ci a fait entendre ses doléances avant l'ouverture de la Conférence (2) ; lorsque fut proche la conclusion de l'accord international elle a poussé des cris de détresse (3). Les représentants au Parlement des régions intéressées ont à la vérité voté la ratification de la Convention, mais c'est qu'ils ont eu assez d'esprit politique pour s'incliner devant le fait accompli, et que d'ailleurs il ne pouvait plus être douteux pour personne à ce moment qu'en présence de l'attitude de l'Angleterre l'échec de la Conférence eût été pour l'industrie sucrière plus périlleux que son succès. Bref ce n'est pas avec le concours des intéressés que la réforme s'est faite, c'est malgré leur résistance ; si nous avions attendu qu'ils la fissent eux-mêmes, nous attendrions encore. Il ne semble pas d'ailleurs que dans les autres pays grands producteurs les intéressés aient apporté à l'œuvre de la Conférence un concours plus empressé ni

(1) Procès-verbaux des conférences de 1898 et de 1901-02, *Livre jaune*. Voir la lettre de M. Hanotaux à M. le baron d'Anethan en date du 5 mars 1898, *doc.* n° 65, page 39, et le discours de M. Sébline à la séance du 11 juin 1898, page 64.

(2) Discours de M. Ribot à la Chambre des députés, 2e séance du 5 décembre 1901, pages 2550 et 2551.

(3) Voyez notamment l'étude de M. Hitier : « *La question des sucres* » (brochure 1902, extrait de la *Revue politique et parlementaire*, numéros de janvier et février 1902).

Digitized by Google

une adhésion plus enthousiaste (1). Il fallait donc qu'il y eût des causes bien puissantes poussant à l'abolition des primes pour qu'elle ait pû se faire, et pour qu'on ait triomphé à la fois des difficultés inhérentes à tout accord international et de la résistance des bénéficiaires.

Une première cause, c'était le caractère vraiment paradoxal des législations qui demandaient plus aux consommateurs et contribuables nationaux afin de demander moins aux consommateurs étrangers. Nous n'étions pas seuls à pratiquer cette politique ; l'Allemagne et l'Autriche avaient aussi leurs primes d'exportation, et elles avaient en outre leurs cartells. Le cartell produit à cet égard les mêmes résultats que la prime : le prix du sucre destiné à la consommation intérieure est porté jusqu'à la limite où le droit de douane cesserait de défendre le marché contre l'importation des sucres étrangers, et le bénéfice supplémentaire ainsi procuré permet d'abaisser le prix des sucres exportés. On a pu estimer à 15 marks au moins par 100 kilogrammes la hausse de prix que le cartell allemand faisait subir aux consommateurs indigènes (2). Or si mal représenté et défendu que soit l'intérêt du consommateur, une telle situation ne peut manquer à la longue de paraître difficile à justifier. De vigoureuses campagnes ont été menées contre le régime des primes ; en France notamment M. Yves Guyot avait entrepris de révéler ce qu'il contenait, à l'égard du public, d'absurdité ; et si l'absurdité d'un régime économique soutenu par de puissants intérêts particuliers n'en entraîne pas nécessairement la ruine, il serait cependant exagéré de croire qu'elle suffise à lui assurer l'éternité.

Une autre cause a été le désir des gouvernements d'éviter les soubresauts que l'impôt sur le sucre subissait du fait des primes. J'ai montré précédemment comment les primes étaient à cet égard un élément perturbateur. En France il s'est trouvé justement que dans l'année 1901 le produit de l'impôt sur le sucre a été inférieur de 29 millions à celui de l'année précédente, et la déception qu'en a

(1) Voyez notamment les critiques allemandes contre la Convention de Bruxelles rapportées par Souchon : « *L'industrie sucrière en France après la Conférence de Bruxelles* » dans la *Revue pol. et parl.*, 1902, t. 32, page 431 et suiv.

(2) *Jahrbücher für Nationalökonomie, loco. citat*, page 469 et pages 483 et suiv. Cf. Dureau : « *Les cartells sucriers* », brochure. Clermont, 1902.

Digitized by Google

éprouvée un ministre des finances dont le budget se trouvait déjà par ailleurs en assez mauvaise posture n'a peut-être pas été sans influence sur l'attitude que le gouvernement a prise dans la question sucrière.

La cause décisive enfin de l'abolition des primes, il faut la chercher dans leur inefficacité même. Ce sont des engins de guerre qui peuvent donner la victoire à la nation qui, seule, les possède ; mais quand toutes les nations intéressées en font emploi, à quoi servent-ils sinon à compliquer la lutte et à la rendre plus coûteuse ? Or c'est là qu'on en était arrivé. Les pays exportateurs de sucre avaient presque tous leur régime de primes avouées ou dissimulées, non seulement la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, mais la Russie, la Belgique, la Hollande, la République Argentine (1). Les primes dans un pays en appelaient d'autres dans les pays rivaux. Quand la France a établi chez elle le régime de 1884, c'était à l'imitation de l'Allemagne et de l'Autriche. Quand, en 1896, l'Allemagne puis l'Autriche eurent relevé leurs primes à l'exportation, la France se crut forcée d'en établir par sa loi de 1897. Depuis lors l'Allemagne et l'Autriche avaient trouvé dans le mécanisme des cartells un nouvel encouragement à leur exportation sucrière, et il est vraisemblable que, si la Convention de Bruxelles n'avait pas ramené au bon sens toute cette législation, l'industrie sucrière française eût sollicité pour se défendre de nouveaux privilèges. Le régime des primes était une perpétuelle surenchère.

Il arrivait d'ailleurs que les marchés ouverts jusque là se fermaient successivement. Des pays qui n'étaient pas jusqu'à ces dernières années producteurs de sucre s'étaient aperçus qu'ils pouvaient en fabriquer ; ils avaient fermé leur frontière et peu à peu suffisaient à leur consommation nationale. En Suède par exemple le nombre des fabriques de sucre s'est élevé de 2 en 1883 à 19 en 1900, et la production de 1.957 tonnes à 105.500 ; par contre l'importation de sucre brut est descendue dans la même période de 26.924 tonnes à 12.492, et celle du sucre raffiné de 13.725 tonnes à 202. En Italie

(1) Voyez d'Aulnis de Bourouill : « *La Convention relative au régime des primes* » (La Haye, 1902) ; et : « *Les primes à l'exportation du sucre* » (La Haye, 1899).

Digitized by Google

il n'y avait jusqu'en 1897 que deux fabriques ; il y en avait 33 en 1901 ; la production indigène a passé de 11.471 quintaux en 1893-1894 à 601 254 en 1900-1901 ; l'importation a baissé de 778.222 quintaux à 400.337. En Roumanie, la production indigéne était de 1.708.668 kil. en 1896-1897, et de 18.714.481 kil. en 1900-1901 ; l'importation était à la première de ces dates de 15.015. 232 kil. et à la seconde de 3.645.228 kil. L'Espagne aussi a entrepris, après la perte de Cuba, d'installer chez elle la fabrication du sucre ; sa production indigène a été de 63.214 tonnes en 1899, de 94.647 en 1900, pour une consommation de 85.000 à 88.000 tonnes (1). Puisque l'industrie du sucre était devenue une industrie artificielle, fondée sur les primes, les droits de douane et les cartells, il n'y avait pas de raison pour que tous les pays ne s'efforcent pas de l'installer chez eux. Il y a un autre marché qui peut être considéré comme perdu pour les sucres européens, c'est celui des Etats-Unis ; les tarifs de faveur concédés ou près de l'être aux Philippines et à Cuba rendent la lutte trop inégale pour qu'on puisse la soutenir avec succès ; d'autre part les Etats-Unis ont inauguré en 1897 une politique qui annihile l'effet des primes, c'est celle des droits compensateurs : les sucres primés paient à leur entrée sur le territoire de l'Union un surplus de droits égal aux avantages qu'ils ont reçu de leur pays d'origine. Ainsi par un contraste qui ne pouvait manquer d'ouvrir les yeux des moins clairvoyants, à mesure que les nations exportatrices de sucre s'ingéniaient à fortifier et à étendre leur régime de primes directes ou indirectes, les marchés extérieurs se fermaient, et comme par ailleurs les primes d'Etat ou les primes de cartells tendaient à restreindre les marchés intérieurs en y élevant artificiellement les prix, le moment était proche où la production allait surpasser la capacité d'achat ; il était déja atteint, la chute des prix en 1902 et l'accroissement des stocks le démontrent (2).

(1) Sur tous ces points voyez les notices communiquées par les divers Etats à la Conférence de Bruxelles: *Livre jaune*, p. 423 et suiv.

(2) Les ressources générales en sucre étaient en janvier 1901 de 2.804.901 tonnes (Europe et Amérique) ; en janvier 1902, de 3.576.333 tonnes. Les prix sur le marché de Paris étaient respectivement à ces deux dates, pour le sucre n° 3, de 27,37 et de 21, 25 les 100 kil.

Digitized by Google

A toutes ces raisons d'abolir d'un commun accord le régime des primes est venue s'ajouter l'attitude de l'Angleterre. L'Angleterre a tiré grand profit de la lutte des primes ; elle a eu du sucre au prix coûtant, ou même à moins ; les nations à primes auraient presque fini par le lui offrir pour rien. Mais l'Angleterre a des colonies qui produisent du sucre, et que la concurrence sur son marché des pays à primes ruinait ; elles se sont plaintes, et l'Angleterre impérialiste avait trop souci de ménager ses colonies pour ne pas entendre leurs doléances. Un courant d'opinion s'était formé depuis plusieurs années déjà en Angleterre pour l'abolition des primes et l'établissement de droits compensateurs sur les sucres des pays récalcitrants. Dès 1889 l'idée avait pris corps, car le ministère Salisbury avait à cette époque déposé un projet de loi qui fermait aux sucres primés le marché anglais (1). L'agitation sur ce point a grandi surtout depuis 1896, en raison des mesures nouvelles prises par l'Allemagne, l'Autriche et la France, et l'échec de la Conférence de 1898 n'a fait que l'aviver encore ; les rapports de nos représentants à Londres en signalent l'intensité croissante (2). L'établissement par le gouvernement des Indes, sous la pression du Colonial Office (3), de droits compensateurs, et l'approbation par la Chambre des Communes de cette mesure dans la séance du 15 juin 1899, étaient de nature à lever les derniers doutes sur l'attitude du gouvernement anglais. Comme l'écrivait le 17 juin 1899 M. Geoffray, chargé d'affaires de la République Française à Londres, à M. Delcassé : « Il importe de ne pas se faire d'illusions. Par le vote intervenu le 15 de ce mois à la Chambre des Communes, le gouvernement a obtenu une sorte de blanc-seing du Parlement pour les mesures qu'il pourra prendre en vue d'arriver à la suppression du régime des primes (4) ». Or puisque l'Angleterre voulait en finir avec le régime des primes, il était condamné, car elle était le plus grand marché et en passe de devenir presque le seul marché

(1) Rapport du consul général de France à M. Delcassé, du 13 juin 1899 : *Livre jaune*, page 136, doc. n° 90.

(2) *Livre jaune*, pages 1-42 et pages 121-175 *passim*.

(3) Rapport du consul général de France à M. Delcassé, du 10 mai 1899 : *Livre jaune*, page 133, doc. n° 86.

(4) *Livre jaune*, page 137, doc. n° 91.

Digitized by Google

des sucres européens. Nous y exportions pour notre part 446.098 tonnes en 1900, et 454.187 tonnes en 1901, ce qui représentait respectivement 75,97 0/0 et 68,53 0/0 de notre exportation totale (1). La fermeture du marché anglais eût été pour nous un désastre. Il est vrai que l'établissement de droits compensateurs en Angleterre aurait pû soulever des difficultés d'ordre juridique relatives à l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée ; M. Sébline avait touché ce point à la Conférence de 1898. Mais il faudrait avoir gardé un optimisme robuste pour croire que dans la réalisation d'une mesure qu'elle jugerait utile à ses intérêts essentiels l'Angleterre se laisserait arrêter par des scrupules juridiques.

Bref la Convention de Bruxelles a été le produit d'un ensemble de circonstances qui ne laissaient point d'autre issue que l'abolition des primes à une situation devenue impossible à maintenir. Quelle qu'ait pû être dans certains pays, et notamment en France, la résistance des régions intéressées, elle ne pouvait pas prévaloir contre la force des choses.

VI

Ce n'est pas ici le lieu de présenter un commentaire détaillé de cette législation nouvelle dont nous avons indiqué le caractère et rappelé les antécédents et les causes. Mais il ne sera pas inutile d'en mettre en lumière les dispositions essentielles. La loi du 28 janvier

(1) *Annuaire statistique*, 21e volume, pages 286-87, et *J. Officiel* du 10 juin 1902. Voici le détail de nos exportations en Angleterre et totales :

		Exportat. en Angleterre	Exportations totales
1900	Bruts des colonies....	25.092.853 kil.	36.922.866 kil.
	Bruts indigènes.....	330.305.536	362.695.584
	Raffinés, candis et vergeoises.....	90.699.745	187,445.377
1901	Bruts des colonies.....	19.427.398 kil.	40.454.443 kil.
	Bruts indigènes.....	345.550.592	431.029.956
	Raffinés, candis et vergeoises.....	89.209.326	191.195.310

Digitized by Google

1903 (1) est d'une part, pour ce qui concerne l'assiette de l'impôt, un retour à la législation de 1880 ; d'autre part, pour ce qui est du taux de l'impôt, elle est quelque chose de nouveau, l'effort le plus hardi de dégrèvement qui ait jusqu'ici été fait ; et si l'impôt qu'elle maintient paraît encore considérable eu égard à la valeur du produit et à l'idée nouvelle qu'on se fait de son rôle dans l'alimentation, il est cependant le plus modéré qu'on pût avoir dans l'état actuel des finances publiques.

En ce qui concerne l'assiette de l'impôt, tout l'édifice croule des dispositions qui avaient pour but de détourner au profit des producteurs de sucre une fraction de l'impôt payé par le contribuable. Aux termes de l'article 5 « sont abrogés à partir du 1er septembre 1903.... l'article 1 de la loi du 7 avril 1897 (2) ; parmi les dispositions de la loi du 29 juillet 1884 et des lois subséquentes, celles qui ont organisé la prise en charge des sucres imposables dans les fabriques d'après le poids des betteraves mises en œuvre, et qui ont accordé le bénéfice d'une immunité d'impôt aux sucres indigènes ou coloniaux français représentant des excédents de rendement ou des déchets de fabrication ». D'après ce texte le régime des déchets de fabrication pour les sucres coloniaux français disparaît en même temps que le régime des excédents indemnes pour le sucre indigène ; l'un était en effet la conséquence de l'autre. La loi de 1884, pour établir entre les sucres coloniaux et indigènes l'égalité, avait alloué à ceux-là un déchet fixe en franchise de 12 0/0 ; la loi du 13 juillet 1886 décida que pour chaque campagne la déduction accordée aux sucres coloniaux serait égale à la moyenne des excédents réalisés par les fabricants de la métropole pendant la campagne précédente. Par exemple les quantités de sucre indigène taxées au droit réduit ayant atteint en 1901-1902 27.64 0/0 de la production totale, ce chiffre est celui de la déduction coloniale pour la campagne 1902-1903 (3). Dans le régime nouveau bonis indigènes et déduction coloniale disparaissent ensemble.

(1) Elle est complétée sur certains points, et notamment en ce qui concerne le tarif glucoses, par la loi de finances du 31 mars 1903 (articles 32-35).

(2) Primes à l'exportation.

(3) La déduction coloniale n'est plus indemne depuis que les bonis indigènes ont cessé de l'être ; elle est taxée, comme ceux-ci, au droit réduit.

Digitized by Google

Le même article 5 remet en vigueur les dispositions légales antérieures à la loi de 1884 qui ont réglé la tenue des comptes dans les fabriques et la prise en charge de la production effective. C'est donc tout le sucre effectivement produit qui sera désormais taxé au droit plein (1). Les dispositions actuelles sur l'emploi des méthodes saccharimétriques sont maintenues, ainsi que celles qui règlent l'exercice des raffineries. Bref, ainsi que le fait remarquer le rapport présenté à la Chambre des députés au nom de la Commission du budget (2), la loi nouvelle remet en usage l'excellent instrument fiscal qu'était la loi de 1880, et « ne comportant aucun des avantages directs ou indirects proscrits par la Convention de Bruxelles, et complétée par les prescriptions relatives au contrôle du raffinage, elle paraît tout à fait conforme aux vues de la Conférenee internationale ».

C'est encore par suite de la Convention de Bruxelles que la surtaxe sur les sucres étrangers a été réduite. Les sucres étrangers paient, outre l'impôt de consommation, un droit complémentaire qui constitue la protection douanière du sucre indigène. L'introduction du régime de 1884 avait été accompagnée d'un relèvement de la surtaxe, et celle-ci est actuellement fixée à 9 francs par 100 kilogrammes pour les sucres bruts, à 10 francs par 100 kilogrammes pour les sucres raffinés et assimilés. A partir du 1er septembre 1903, la surtaxe ne sera plus que de 6 francs par 100 kilogrammes pour les sucres raffinés et pour les sucres bruts d'un titrage de 98 0/0 au moins, de 5 fr. 50 par 100 kilogrammes pour les autres sucres (3). Cet abaissement des surtaxes a été le procédé adopté par la Conférence de Bruxelles pour empêcher le maintien des primes de cartells.

La loi de 1903, qui supprime toute prime directe ou indirecte, maintient cependant les détaxes de distance instituées en 1897, et qui pourraient sembler être de la famille des primes, puisque, comme celles-ci, elles modifient les conditions naturelles de la concurrence.

(1) Il y a pour la prise en charge un minimum de rendement basé sur le volume et la densité des jus reconnus avant la défécation ; il est fixé à 1500 grammes par hectolitre et par degré de densité au dessus de 100°. C'est un moyen de contrôle des constatations ultérieures.

(2) Chambre, *Doc. parl.*, session extraordinaire de 1902, n° 524, page 424.

(3) Les sucres candis sont comptés à raison de 107 kil. de raffiné par 100 kil. de candi.

Digitized by Google

Ce sont les articles 2 et 3 de la loi du 7 avril 1897 qui ont institué les détaxes de distance ; elles sont attribuées soit aux sucres coloniaux, soit aux sucres indigènes : aux sucres coloniaux, lorsqu'ils sont directement importés en France, à raison de 2 fr. 25 ou 2 fr. 50 les 100 kilogrammes de sucre raffiné (1) ; aux sucres bruts indigènes, à raison de 2 francs par 100 kilogrammes, dans trois cas : *a*) sucres expédiés en cabotage des ports français de la mer du Nord et de la Manche à destination des ports français de l'Atlantique et de la Méditerranée, pour être mis en œuvre dans les raffineries de ces ports en vue de l'exportation ; *b*) sucres expédiés directement par chemin de fer aux raffineries des ports de l'Atlantique et de la Méditerranée pour y être mis en œuvre en vue de l'exportation, lorsque la fabrique expéditrice est située à 250 kilomètres au moins du port ; *c*) sucres expédiés directement par chemin de fer ou par canaux dans les raffineries de l'intérieur pour y être mis en œuvre en vue de l'exportation, lorqu'ils proviennent de fabriques situées à plus de 300 kilomètres en ligne droite de la raffinerie. Ces dispositions si compliquées sont un épisode de la lutte entre les raffineries des ports et la raffinerie parisienne ; elles sont la contre-partie de la surtaxe établie en 1897 sur les sucres importés des pays extra-européens et qui constituaient jusque là la principale matière première des raffineries établies sur le littoral. La Conférence de Bruxelles a agité la question de savoir s'il fallait assimiler les détaxes de distances aux primes à l'exportation (2) ; mais acceptant de les considérer plutôt comme un facteur de la politique économique intérieure, elle n'en a pas demandé la disparition ; les délégués français ont seulement pris l'engagement que ces détaxes ne seraient pas augmentées. La loi de 1903 d'ailleurs ne les maintient pas telles que les a instituées la loi de 1897 ; elle substitue au principe de l'allocation fixe celui du remboursement des frais effectifs de transport, et transforme en maxima les chiffres de 1897 (3).

(1) 2.25 pour les colonies de l'Atlantique, 2.50 pour les autres colonies.

(2) Séances des 16 et 19 décembre 1901, et 27 février 1902.

(3) La question des détaxes de distance n'est pas définitivement réglée. Des amendements présentés au cours de la discussion du budget ou de la loi sur les sucres n'ont été retirés que provisoirement, et la commission des douanes a été saisie de la question qui reviendra après étude devant la Chambre.

Digitized by Google

Telles sont dans la législation nouvelle les dispositions qui, prises en exécution de la Convention internationale, nous ramènent à un régime assez analogue à celui de 1880. Mais la suppression des primes n'a pas été envisagée comme pouvant être faite sans compensation, et, cette compensation, la loi de 1903 nous l'apporte, soit sous la forme d'une réduction d'impôt, soit sous la forme de facilités plus grandes en vue de l'exportation données aux industries qui emploient le sucre comme matière première.

Le dégrèvement est large. L'impôt de consommation, qui était de 60 francs les 100 kilogrammes, est abaissé à 25 francs (26 fr. 75 pour les sucres candis). Le droit de fabrication de 1 franc institué par l'article 4 de la loi du 7 avril 1897 est supprimé, et le droit de raffinage institué par le même article est ramené de 4 francs à 2 francs ; encore peut-on espérer que son maintien est provisoire, et a surtout pour but de couvrir le déficit que présente le compte des primes à l'exportation. On va bien au delà de la loi de 1880, puisque l'impôt de consommation y était fixé à 40 francs. C'est au chiffre de 40 francs que s'était tout d'abord arrêté le gouvernement après la Convention de Bruxelles (1). Il a semblé ensuite que ce chiffre était trop élevé, que le dégrèvement n'aurait pas assez d'ampleur et ne provoquerait pas le développement de consommation sur lequel compte l'industrie sucrière pour compenser les pertes qu'elle appréhende sur ses ventes extérieures. D'ailleurs les représentants des régions intéressées ne se seraient pas contentés de l'abaissement du droit à 40 francs, du moins ils l'ont déclaré dans les débats au Parlement (2) ; l'intérêt du producteur et celui du consommateur se trouvaient pour une fois d'accord. S'il fallait un motif de plus pour justifier le taux de 25 francs, on ajouterait qu'en 1880 le sucre blanc coûtait plus de 60 francs les 100 kilogrammes, qu'il en coûte 25 à l'heure actuelle ; que l'impôt de 40 francs en 1880 représentait donc moins de 66 0/0 de la valeur du produit, tandis que l'im-

(1) Session ordinaire de 1902, annexe n° 3190.

(2) Discours de M. Ribot à la Chambre des députés, séance du 5 décembre 1902, page 2944 : « Le droit de 40 francs que l'honorable M. Caillaux avait proposé n'aurait pas pu motiver de notre part le vote de la Convention ; le taux de 25 francs a dicté notre conduite ».

Digitized by Google

pôt de 25 francs en 1903 en représente 100 0/0 (1). Nous ne sommes pas d'ailleurs les seuls à dégrever : en Allemagne la loi du 6 janvier 1903 a abaissé à 14 marks par 100 kilogrammes le droit sur les sucres ; nous resterons, même avec le droit de 25 francs, un des pays où le sucre paie le plus.

Les industries qui emploient le sucre en grande quantité dans la fabrication de leurs produits, fruits confits, confitures ou bonbons, étaient jusqu'ici soumises à un régime qui, en cas d'exportation, ne leur assurait pas la restitution complète de l'impôt. Le sucre cristallisable existant en cet état dans le produit exporté est reçu à la décharge des comptes d'admission temporaire (2). Mais les quantités dont il est ainsi tenu compte sont inférieures dans certains cas, par suite de transformations chimiques, à celles qui ont été effectivement employées dans la fabrication. L'article 4 de la loi de 1903 donne à ces industries la faculté de travailler en franchise des droits, dans des établissements qui, érigés en entrepôts réels, seront soumis à la surveillance permanente des employés des contributions indirectes (3). Cette mesure équivaut, par comparaison à la situation actuelle, à un dégrèvement, et elle placera dans de bonnes conditions de lutte des industries pour lesquelles notre climat et l'abondance des fruits sur notre territoire nous confèrent de grands avantages naturels.

L'abaissement du droit à 25 francs rend inutiles les dispositions qui accordaient des modérations de taxe pour le sucrage des vins, cidres et poirés, et la loi de 1903 les abolit en effet. La loi de 1884, en relevant à 50 francs le taux de l'impôt, l'avait en même temps réduit à 20 francs pour les sucres destinés à cet usage, et la loi du 27 mai 1887 avait porté ce chiffre à 24 francs. C'était l'époque où, dans la pénurie des récoltes de vin, on ne dédaignait pas d'avoir recours aux adjuvants ou aux succédanés du vin naturel. Les temps sont chan-

(1) Il est vrai que les prix vont probablement hausser à la suite de la suppression des primes; mais si le sucre blanc est à 30 francs, un impôt de 25 francs représentera encore 83 0/0 de la valeur du produit.

(2) Décrets du 8 août 1878 et du 18 septembre 1880.

(3) L'article 4 renvoie à des décrets à intervenir pour ce qui concerne les conditions d'agencement des fabriques, les obligations à remplir par les fabricants, et d'une manière générale toutes les mesures d'application.

Digitized by Google

gés, la reconstitution des vignobles s'est faite, et la mévente des vins, suite de leur surabondance, est venue ; alors les vins de sucre ont été reniés comme les raisins secs. La loi du 6 avril 1897 a interdit la fabrication et la circulation en vue de la vente des vins de marcs et des vins de sucre ; la loi du 29 décembre 1900 a limité aux quantités de sucre nécessaires au sucrage de la consommation familiale le bénéfice du droit de 24 francs, et fixé un maximum de 40 kilogrammes par chaque membre de la famille. Des mesures concertées entre les départements ministériels intéressés pour assurer l'exécution de ces dispositions ont depuis 1900 très sensiblement réduit les quantités de sucre employées au sucrage (1). Le dégrèvement prononcé par la loi de 1903, qui ramène l'impôt de consommation à peu près au niveau de la taxe spéciale, a soulevé un vif émoi chez les viticulteurs. Ils craignent que le bon marché du sucre ne permette la fabrication de grandes quantités de vin de sucre qui viendraient concurrencer les vins naturels (2). Par un contraste curieux, tandis que les représentants des régions sucrières votaient au Parlement ce nouveau régime des sucres qui les dépouille de leurs privilèges, les viticulteurs y ont fait une opposition acharnée. Ils auraient voulu, comme on le leur a fait observer, que tous les Français continuent de payer le sucre beaucoup trop cher afin de mieux assurer la vente des vins du Midi. Si cette thèse avait triomphé, il y aurait eu là un exemple admirable de protectionnisme fiscal. La loi de 1903, dans son article 7, s'est bornée à édicter une série de prescriptions pour limiter à la consommation familiale l'emploi du sucrage, et à élever les pénalités prévues par la loi du 6 avril 1897 dans les cas de fabrication, de circulation ou de détention des vins de sucre en vue de la vente.

VII

Ce passage du privilège au droit commun que l'industrie sucrière va accomplir est assurément pour elle une chose grave. Un marché faussé depuis 20 ans et plus par la surenchère des primes va se trou-

(1) *Bulletin de statistique*, 1902, tome 51, page 446 et suiv.

(2) Cf. sur ce point l'article de M. Zolla dans le *Monde économique* du 15 novembre 1902, page 611 : « *Le dégrèvement des sucres et les intérêts vinicoles* ».

Digitized by Google

ver placé dans des conditions d'égalité de concurrence qu'il n'a pour ainsi dire jamais connues et qui, tant les intéressés s'étaient fait une habitude de l'artificiel, vont les surprendre. Quelles perpectives le nouvel état de choses offre-t-il à l'industrie française en particulier ?

Il y a lieu vraisemblablement de s'attendre à une diminution progressive de notre exportation de sucre (1). Le marché anglais, notre plus gros client, va selon toute probabilité s'ouvrir bien plus largement que dans ces dernières années aux sucres extra-européens, et à ce débouché qui ira se rétrécissant on n'aperçoit pas facilement quels sont ceux qu'on pourrait substituer. Le sucre européen est pour le moment sur le marché anglais vainqueur du sucre exotique (2), mais sa victoire est de date récente et ne paraît pas devoir être de longue durée. Il est aisé de démêler les motifs pour lesquels il y a lieu de s'attendre à un revirement.

D'une façon générale l'abolition des primes va profiter au sucre de canne ; l'avance que la production du sucre de betterave a prise dans ces dernières années est due pour une grande part à leur existence. Les primes agissaient à la façon d'une diminution du coût de production, elles abaissaient artificiellement les prix, et la hausse de ceux-ci, que tout le monde attend, va permettre au sucre de canne de recon-

(1) Cf. Souchon : « *L'industrie sucrière en France après la Conférence de Bruxelles* », dans la *Revue politique et parlementaire* 1902, tome 32, page 431 et suiv. ; Grandeau : « *L'industrie sucrière dans le monde* » *Journal des Economistes*, 5e série, tome 50, année 1902, page 186 et suiv. ; Zolla : « *La question des sucres* », *Monde économique*, nos des 2 et 9 août 1902.

(2) Il y a vingt ans, en 1883, le sucre de canne et le sucre de betterave étaient à peu près à égalité sur le marché anglais. Les pays où l'on cultive la canne envoyaient en effet en 1883 :

Sucre brut	Sucre raffiné	Total
11.929.590 cwts.	139.442 cwts.	12.069.032 cwts.

(le cwt = 50 kil. 8)

Les pays où l'on cultive la betterave envoyaient en 1883 :

Sucre brut	Sucre raffiné	Total
8.437.037 cwts.	3.144.478 cwts.	11.581.515 cwts.

En 1900 les chiffres ont été les suivants :

	Sucre brut	Sucre raffiné	Total
Pays à canne.....	2.512.836 cwts.	11.345 cwts.	2.524.181 cwts.
Pays à betterave.....	10.722.096 cwts.	19.236.842 cwts.	29.958.938 cwts.

Voyez : *Livre jaune*, notices communiquées par le Gouvernement britannique, pages 482 et suiv. ; *Statistical Abstract for the United Kingdom*, 49e volume.

Digitized by Google

quérir des positions perdues (1). Il faut aussi compter avec les progrès techniques qui sont en train de s'accomplir ou dont on peut prévoir la prochaine application dans un certain nombre de pays de culture de la canne. Les capitaux américains ont transformé les îles Hawaii (2), ils vont transformer de même Cuba et les Philippines. Le développement prodigieux du sucre de betterave est l'œuvre de la volonté humaine plus que celle de la nature ; le sucre de betterave a vaincu le sucre de canne grâce à la supériorité de nos capitaux et de nos méthodes de travail. Si les uns et les autres sont transportés dans les pays à canne, et si en même temps la betterave perd le bénéfice des encouragements artificiels que les gouvernements lui ont si longtemps prodigués, les avantages naturels de climat et de sol redeviendront un facteur décisif, et ils ne sont pas du côté de la betterave. La Convention de Bruxelles pourrait bien avoir marqué pour celle-ci le commencement de la décadence.

(1) Cf. *Jahrbücher für Nationalökonomie, loco citato*, page 482. En fait c'est depui la généralisation et l'exagération du régime des primes que le sucre de betterave a pris l'avantage. D'après une statistique américaine recueillie par le *Bulletin de statistique*, 1902, tome 51, page 468, voici l'évolution qui s'est accomplie.

Production mondiale du sucre
(en tonnes de 1.015 kil.).

Campagnes	Sucre de canne	Sucre de betterave
1853-54	1.277.000	204.000
1855-56	1.202.000	241.000
1860-61	1.292.000	351.000
1865-66	1.417.000	627.000
1870-71	1.663.000	900.000
1875-76	1.590.000	1.343.000
1880-81	1.911.000	1.748.000
1885-86	2.289.900	2.229.973
1890-91	2.632.000	3.642.000
1891-92	2.652.000	3.813.500
1892-93	3.040.486	3.428.515
1893-94	3.493.780	3.889.845
1894-95	3.531.413	4.792.530
1895-96	2.969.811	4.285.429
1896-97	2.816.051	4.915.759
1897-98	2.868.901	4.872.173
1898-99	3.095.450	5.014.572
1899-1900	2.864.959	5.590.992
1900-01	3.502.390	6.145.853
1901-02	3.850.000	6.860.000

(2) Voir Lapeyrade, *op. cit.*, page 247 et suiv.

Digitized by Google

Pour ce qui est du marché anglais en particulier il y a des raisons spéciales de craindre un retour offensif des sucres exotiques. L'attitude que l'Angleterre prendra vis-à-vis de ses colonies pendant la durée de la Convention est définie par le Protocole de clôture. Il y a lieu de distinguer entre les colonies de la Couronne et les colonies autonomes. Pour les premières, aucune prime directe ou indirecte ne sera donnée à leur production sucrière, aucune préférence par rapport aux sucres originaires des pays contractants ; l'engagement en ce qui les concerne paraît aussi précis qu'on pouvait le souhaiter (1). Pour les secondes il n'en est pas de même : les colonies autonomes sont maîtresses de leur législation ; l'Angleterre pouvait bien s'engager, et elle l'a fait, à ne pas accorder de préférence à leurs sucres vis-à-vis de ceux des pays contractants, mais non à les empêcher d'instituer elles-mêmes des primes directes ou indirectes. Il eût fallu tout au moins que dans cette hypothèse les sucres primés par une colonie autonome fussent frappés en Angleterre de droits compensateurs ; mais à cela l'Angleterre a refusé formellement de consentir. M. Phipps, premier délégué anglais, s'est exprimé ainsi : « Ici il convient de dire que le Gouvernement britannique ne pourrait appliquer une clause pénale aux sucres des colonies ou des possessions britanniques. Des motifs de politique impériale (Impérial Policy) prohiberaient une application pareille » (2). Il y a certainement là un péril éventuel assez grave pour l'exportation du sucre européen en Angleterre (3).

Il y aurait encore une autre question, ce serait de savoir quelles

(1) Voici le texte (*Livre jaune*, page 417) :

1° Le Gouvernement de la Grande-Bretagne déclare qu'aucune prime directe ou indirecte ne sera accordée aux sucres des colonies de la Couronne pendant la durée de la Convention.

2° Il déclare aussi, par mesure exceptionnelle et tout en réservant, en principe, son entière liberté d'action en ce qui concerne les relations fiscales entre le Royaume-Uni et ses colonies et possessions, que, pendant la durée de la Convention, aucune préférence ne sera accordée dans le Royaume-Uni aux sucres coloniaux vis-à-vis des sucres originaires des Etats contractants.

3° Il déclare enfin que la Convention sera soumise par ses soins aux colonies autonomes et aux Indes orientales pour qu'elles aient la faculté d'y donner leur adhésion.

Il est entendu que le Gouvernement de Sa Majesté Britannique a la faculté d'adhérer à la Convention au nom des colonies de la Couronne.

(2) Séance du 18 décembre 1901, *Livre jaune*, page 224.

(3) Cf. Souchon, *loc. cit.*, page 444 et suiv.

Digitized by Google

seront à partir du 1er septembre 1903 nos conditions de concurrence sur le marché anglais vis-à-vis de nos rivaux européens. Mais ici toute prévision devient plus aléatoire encore. Nos principaux rivaux sont l'Allemagne et la Belgique (1). Nos primes sont plus fortes que celles de la Belgique, et vis-à-vis d'elle par conséquent notre situation après l'abolition des primes serait défavorable. Mais les primes allemandes sont plus fortes que les nôtres (2), et l'abolition des primes nous serait vis-à-vis de l'Allemagne avantageuse ; or c'est l'Allemagne qui vend le plus à l'Angleterre. A vrai dire il n'est pas possible d'apporter sur ce point des éléments probants de solution, et l'expérience seule nous apprendra ce que seront les conditions de la concurrence sur un marché d'où les primes auront disparu. Mais en faisant abstraction de cet aspect du problème, il reste au moins la probabilité énoncée tout à l'heure d'un recul des sucres européens sur le marché anglais, et c'est assez pour que l'avenir de notre exportation apparaisse sous un jour peu favorable.

Quant à remplacer le marché anglais par d'autres, il ne faudrait pas se faire sur ce point des illusions. Certes l'ingéniosité d'une industrie en quête de débouchés est grande, et la consommation du sucre peut encore dans bien des pays se développer. Mais nos clients d'Europe deviennent eux-mêmes producteurs de sucre ; on a déjà précédemment fait observer cette extension de l'industrie sucrière, et on rappelle que les pays adhérents à la Conférence, mais non encore exportateurs de sucre (Italie, Suède, Espagne), conservent la faculté d'avoir des primes. Les Etats-Unis sont fermés, et on peut prévoir qu'ils se feront dans quelques années exportateurs. Un auteur plein d'optimisme nous montre l'Asie (3) ; mais à supposer qu'il y ait dans cet

(1) L'exportation sucrière de l'Autriche-Hongrie en Angleterre est très-faible.

(2) Les primes françaises sont de deux sortes, directes et indirectes. Les primes directes (à l'exportation) varient chaque année ; elles sont fixées pour 1902-03 à des taux de 1.11 à 1.43 les 100 kil. selon les catégories. La prime indirecte (boni de fabrication) peut être évaluée en moyenne à un chiffre de 8 à 9 francs. Sans s'attacher au chiffre exceptionnellement faible des primes à l'exportation pour la présente campagne, on peut dire que l'ensemble des primes françaises ne dépasse pas 11 francs par 100 kil. En Allemagne il y a des primes directes qui sont de 3 francs à 4 fr. 50, et la prime de cartell qui peut s'élever jusqu'à 18 ou 19 francs ; le total est donc très supérieur à celui des primes françaises.

(3) Lapeyrade, *op. cit.*, page 274 et suiv.

Digitized by Google

immense continent de vastes possibilités de consommation, d'autres que nous seront mieux placés pour y satisfaire : la Russie, qui n'est pas liée par la Convention de Bruxelles; l'Autriche-Hongrie, qui a déjà tourné son activité du côté de l'Orient; l'Inde, et, à travers le Pacifique, les Etats-Unis. Nous avons bien le débouché de nos colonies, mais notre exportation de sucre y est encore très faible (34.000 tonnes en 1903), et il n'y a guère d'espoir de l'y accroître rapidement.

Il y a donc nécessité pour l'industrie sucrière française, si elle veut garder sa situation actuelle, de trouver dans la consommation indigène les débouchés qu'elle risque de perdre au dehors. Nous savons ce que la loi de 1903 a fait dans le sens du dégrèvement. Il n'est pas douteux que le consommateur français pourrait absorber, sous des formes variées, plus de sucre que maintenant (1), et il décevrait bien des espérances s'il ne devenait pas gros mangeur de sucre, car tous les intéressés l'invitent à le faire, et tous comptent bien qu'il ne se fera pas prier : les producteurs, qui le sollicitent après l'avoir rançonné; le gouvernement, qui voudrait bien retrouver avec un impôt moindre le même produit. Que peut-on attendre de l'abaissement du prix du sucre pour le développement de la consommation ?

L'impôt va être ramené de 64 francs à 27 francs pour 100 kilogrammes de raffiné, ce qui représente un dégrèvement de 0 fr. 37 par kilog. Mais d'autre part on s'attend généralement à une hausse du prix du sucre ; en la supposant de 5 francs les 100 kilog., la baisse résultant du dégrèvement serait ramenée à 0 fr. 32 par kilog. Le kilogramme de sucre, qui vaut actuellement au détail de 1 franc à 1 fr. 10, ne vaudrait plus que de 0 fr. 70 à 0 fr. 80. C'est un abaissement sensi-

(1) Nous pourrions citer, après bien d'autres, une des nombreuses statistiques qui classent les pays dans l'ordre de leur consommation de sucre par tête d'habitant. Voyez par exemple celles qui sont citées par Souchon, *op. cit.*, page 433 note 1 ; par Lapeyrade, *op. cit.*, page 254 ; par Grandeau, *op. cit.*, pages 194-195. Malheureusement ces statistiques ne concordent pas entre elles, ni, en ce qui concerne notamment la France, avec les indications tirées des documents officiels, lesquels d'ailleurs ne concordent pas toujours entre eux. Nous avons de notre côté fait quelques calculs sur les chiffres fournis par les gouvernements à la Conférence de Bruxelles, et nous avons obtenu des résultats encore différents ! Cela décourage de faire de la statistique. Il résulte toutefois de la moyenne des chiffres donnés que la France vient à peu près au 6e rang, après l'Angleterre, les Etats-Unis, le Danemark, la Suisse, la Suède, côte à côte avec l'Allemagne ou peut-être un peu avant elle. Quand nous aurons à citer des chiffres de consommation moyenne par tête, il est bien entendu qu'ils n'auront qu'une valeur d'approximation.

Digitized by Google

ble, et on ne peut pas mettre en doute qu'il se traduira par un développement de la consommation ; mais dans quelle mesure ? L'exposé des motifs du budget de 1903 dit « qu'il n'est pas téméraire » de penser que l'accroissement de consommation sera de 20 0/0. Evidemment cela n'est pas déraisonnable, mais cela n'est pas certain non plus ; il convient de remarquer que l'exposé des motifs table sur le degrèvement de 0 fr. 37 par kilog. sans tenir compte de la hausse probable de prix qui en restreindra l'effet. Le ministre des finances paraît d'ailleurs ne considérer ces 20 0/0 d'accroissement que comme le début du mouvement, car dans la séance du 4 décembre 1902 à la Chambre des députés il exprimait l'espoir que le produit actuel de l'impôt serait reconstitué dans quatre ou cinq années (1). C'est une vue des choses qui est un peu optimiste, puisqu'il faudrait pour cela que la consommation augmentât de 65 0/0 environ (2).

On peut chercher des enseignements dans le dégrèvement de 1880, mais ils ne sont guère précis. La loi de 1880 ramena l'impôt sur le sucre de 73 fr. 32 à 40 francs, et la consommation s'accrût ; l'accroissement est de 34 0/0 en 1881 par rapport à la moyenne des trois années 1877-1879 ; il s'est continué, bien que très ralenti, en 1882 et 1883 ; la moyenne de 1881-1883 est sur celle de 1877-1879 en augmentation de 36 0/0 (3). A quel abaissement de prix correspondait cet accroissement de la consommation ? Le prix moyen des 100 kilog. de raffiné était dans la période triennale 1877-1879 de 146 fr. 72, et dans la période 1881-1883 de 109 fr. 16 (4) ; la baisse est de 37 fr. 56, soit 25, 50 0/0 à peu près. Ainsi une baisse de 25, 50 0/0 dans les prix de gros a été accompagnée d'un accroissement de consommation

(1) *J. officiel* du 5 décembre 1902, Chambre, Débats, page 2904.

(2) L'État ne touche pas les 64 francs par 100 kil. que paie le contribuable : il touche un impôt moyen qui varie selon les quantités admises au droit réduit, qui était en 1899 de 45 fr. 69, en 1900 de 40 fr. 33, et qui s'est abaissé en 1901 au-dessous de 40 francs (*Bulletin de statistique*, 1901, tome 49, page 315, et 1902, tome 51, page 351). En prenant comme moyenne un impôt de 45 francs le sacrifice de l'État serait de 18 francs par 100 kil., soit 40 0/0, dans le régime nouveau. Pour obtenir comme moyenne un produit total de 185.000.000 francs il faudrait que la consommation s'élevât à environ 685.000 tonnes, ce qui représente une augmentation de 65 0/0.

(3) *Bulletin de statistique*, 1882, tome 11, page 395 ; *Annuaire statistique*, 21e volume, page 537.

(4) Chiffres tirés de Boizard et Tardieu, *op. cit.*, tableau statistique n° X, page 375.

Digitized by Google

de 36 0/0 dans les trois années de pleine application de la loi de 1880. Ce précédent permettrait d'espérer pour la mise en application du nouveau régime un assez fort accroissement de consommation, car la baisse des prix de gros sera plus sensible qu'en 1880 ; elle ne parait pas devoir être inférieure à 33 ou 34 0/0 (1). Mais dans l'accroissement de 1880 il y a eu des éléments qui ne se retrouvent plus maintenant. Dans le régime antérieur à 1880 les raffineurs avaient des bonis occultes résultant de la différence entre le taux légal et le taux réel de rendement du sucre brut en raffiné ; il y avait une certaine quantité de sucre soustraite au fisc et que la loi de 1880 a fait apparaître.

D'autre part c'est l'époque où le sucrage a pris une grande extension ; la statistique officielle des sucres employés au sucrage n'est faite que depuis 1885, mais on en évalue la quantité pour 1881 à 25.000.000 kilogrammes (2). Or le sucrage est actuellement en baisse : les quantités employées ont passé de 39.294.568 kilogrammes en 1899 à 4.576.176 kilog en 1901 (3). En vérité il est bien difficile de dégager de tant d'éléments divers une prévision fondée.

On affirmera toutefois, sans témérité, qu'il y a place dans la consommation française pour de très considérables quantités de sucre. Sans doute nous ne consommerons pas de longtemps les 40 kilogrammes par tête que les Anglais atteignent et même dépassent, mais nous pouvons nous rapprocher des 27 kilogrammes du Suisse ou des 25 kilogrammes du Danois. Les buveurs de vin que nous sommes ne feront probablement jamais un usage des boissons chaudes et sucrées aussi étendu que les peuples du Nord ; cependant l'usage du café est depuis longtemps populaire, et celui même du thé, considéré autrefois et encore dans beaucoup de nos campagnes françaises comme un produit pharmaceutique réservé aux malades, se répand lentement et se démocratise. Les emplois industriels du sucre peuvent aussi s'accroître avec le dégrèvement : pâtes et fruits confits, confitures,

(1) Le raffiné est coté en ce moment (fin mars) de 93 à 94 fr. les 100 kil. ; la baisse serait égale au montant du dégrèvement (37 fr.) moins les 5 francs de hausse probable, soit 37 — 5 = 32 ; cela mettrait le raffiné aux environs de 62 francs soit 34 0/0 de baisse.

(2) *Bulletin de statistique*, 1882, tome 11, p. 395.

(3) *Bulletin de statistique*, 1902, tome 51, page 446 et suiv.

Digitized by Google

marmelades, biscuits, ce sont des industries à développer (1). Voici venir peut-être le règne des aliments sucrés, prédit par Fourier. Que nous ne soyions pas réfractaires par tempérament à une large consommation du sucre, c'est ce que démontre l'exemple de la zône franche du pays de Gex et de la Haute-Savoie. La consommation s'y élève à près de 30 kilog. par tête (2) et cependant la population y est surtout paysanne et ouvrière, la bourgeoisie aisée grande consommatrice de sucre y est peu nombreuse ; il est vrai que le prix du sucre y est beaucoup plus bas (3) qu'il ne sera dans le reste de la France après le dégrèvement, et que le thé et le café, véhicules du sucre, y entrant en franchise, sont d'un usage beaucoup plus répandu. Mais entre les 30 kilog. de la zône franche et les 12 kilogrammes auxquels nous nous tenons il y a bien des degrés intermédiaires. Si nous atteignions seulement 25 kilogrammes, le problème du débouché serait résolu pour notre production sucrière.

Ce problème du débouché, on ne peut pas d'ailleurs en poser les termes avec précision ; ce serait facile s'il n'y avait qu'à supposer abolie en bloc notre exportation ; mais heureusement nous n'en sommes pas là. Dans les cinq années de la période 1897-1901, l'exportation moyenne a été de 472.159 tonnes, et la consommation intérieure moyenne a été de 429.414 tonnes. L'exportation abolie, il faudrait, pour maintenir à la production son débouché, plus que doubler la consommation intérieure. Mais c'est là l'hypothèse extrême et qui ne peut pas se réaliser. L'exportation diminuera, cela parait certain ; la consommation intérieure augmentera, cela n'est pas non plus douteux. De ces deux tendances quelle sera la plus énergique et la plus prompte ? Les éléments connus du problème n'en permettent pas la solution. C'est précisément cette incertitude de l'avenir qui jette tant

(1) Il y a en ce moment une tendance intéressante à développer l'introduction de la mélasse et des sucres de basse qualité dans l'alimentation du bétail. Voyez Grandeau « *Le Mouvement agricole* » dans le *Journal des Economistes*, 5e série, tome 52, année 1902, page 187 et suiv.

(2) *Réforme économique*, 1902, n° 36, page 1334 ; le chiffre donné provient pour une part des statistiques officielles, pour un autre d'une enquête personnelle, il offre donc un certain aléa.

(3) L'été dernier le kil. de sucre au détail y était, d'après notre expérience personnelle, à 0.40 environ.

Digitized by Google

d'émoi parmi les producteurs de sucre. Et personne ne peut rester indifférent à leurs craintes, car une crise qui atteindrait les départements sucriers aurait des répercussions sur l'ensemble de la situation agricole et économique de la France (1). Il y a toutefois du côté de la consommation intérieure des possibilités de développement assez vastes pour que l'avenir soit envisagé avec confiance. D'ailleurs, qu'on le regrette ou qu'on s'en loue, l'abolition des primes était un fait nécessaire ; si la Convention de Bruxelles ne s'était pas faite avec nous, elle se serait faite contre nous. Il ne nous restait qu'à tirer d'une situation inéluctable le meilleur parti possible, et c'est ce qu'on a tenté de faire avec la loi du 28 janvier 1903.

Le régime nouveau que cette loi a établi est-il le régime définitif des sucres ? Assurément non ; l'impôt de 27 francs, c'est encore de 80 à 100 0/0 de la valeur du produit selon les oscillations des cours, et c'est trop ; la question d'un dégrèvement plus ample se posera tôt ou tard (2). Elle se posera d'abord vraisemblablement pour les emplois industriels du sucre ; elle se posera aussi pour le café et le thé, car il y a contradiction à dégrever le sucre et à maintenir sur le café et le thé des droits de douane qui en entravent la consommation. Mais à chaque jour suffit sa peine ; la situation financière n'est pas telle qu'on puisse envisager comme probables à brève échéance des dégrèvements nouveaux. Telle qu'elle est, la loi du 28 janvier 1903 est excellente ; elle a replacé la pyramide sur sa base ; elle a mis fin à ce paradoxe d'un régime qui n'encourageait l'exportation qu'aux dépens de la consommation intérieure ; elle est un premier coup porté à ce protectionnisme agressif dont nous n'étions pas d'ailleurs les seuls auteurs et qui, né de la surenchère internationale, ne pouvait être mis en échec que par un accord international. Cet accord lui-même est remarquable ; il a été sans doute facilité par un concours exceptionnel de circonstances et par l'absurdité grandissante de la situation à laquelle il a mis fin ; il ne faudrait pas se hâter d'en pré-

(1) Cf. Hitier, *op. cit.*

(2) On a déjà réclamé le dégrèvement total ; une campagne a été commencée en ce sens après la Conférence de Bruxelles par les producteurs de sucre. Cf. sur ce point Souchon, *op. cit.*

Digitized by Google

voir de semblables sur d'autres sujets. Mais enfin, que neuf pays aient consenti à lier une fraction importante de leur législation fiscale interne à une convention internationale, c'est un résultat considérable, et cette convention sera citée un jour parmi les actes qui auront préparé la formation d'un droit commun économique des nations européennes.

HENRI TRUCHY
Professeur d'économie politique
à l'Université de Dijon.

Digitized by Google

LA MÉTHODE MATHÉMATIQUE

ET LA SCIENCE FINANCIÈRE

La méthode mathématique est en faveur aujourd'hui. Elle a été appliquée à la physique, à la chimie, à la psychologie et à la métaphysique, quelquefois même au droit. L'emploi qu'on en a fait en économie politique a eu un grand succès à l'étranger, et qui est d'autant plus important que la question de méthode se pose dans les mêmes termes pour la science financière et pour l'économie politique : d'après l'opinion généralement admise, la science financière n'est qu'ue partie de l'économie politique (1). Je voudrais rechercher si le domaine financier est accessible aux procédés de calcul, et examiner dans quelle mesure la méthode mathématique est utile ou même nécessaire à cet égard.

I

Il convient tout d'abord d'indiquer en quoi consiste exactement la méthode mathématique, et de résumer les raisons d'ordre général qui militent pour et contre l'usage qu'on en peut faire dans les sciences sociales, et spécialement en économie politique.

La méthode consiste à employer les formules ou formes algébriques, à utiliser pour les recherches théoriques d'économie politique les symboles de l'analyse mathématique, à fixer, dans la forme du cal-

(1) Roscher, *System der Finanzwissenschaft*, 4e éd., § 5 ; — Ad. Wagner *Finanzwissenschaft*, 3e éd., § 12. — V. aussi Schwiedland, dans la *Revue philosophique* de M. Ribot, 1894, 2, 216.

Digitized by Google

cul, les définitions et les principes économiques. Les raisonnements sont faits par les équations ou basés sur les courbes, etc. ; les représentations géométriques se combinent avec les formules ; les hypothèses sont exprimées algébriquement. Les partisans du système déterminent, par les intégrales ou les fonctions, la solution des problèmes sur la valeur, la fixation du salaire de l'ouvrier, le prix des différents produits sur le marché, etc. Ils se servent des procédés mathématiques principalement pour la construction de l'économie politique pure, c'est-à-dire la partie générale et abstraite de la science.

L'emploi des divers symboles mathématiques a été fait d'ailleurs d'une façon très inégale et très variée par les différents économistes et financiers. Les uns sont allés jusqu'au calcul intégral, différentiel, infinitésimal. D'autres ont été plus prudents, ou plus timides : ils estiment que les théories économiques et financières mathématiques ne doivent reposer que sur les parties élémentaires des mathématiques ; pour eux, une connaissance approfondie des équations algébriques linéaires suffirait complètement à l'édification de ces théories, et le calcul infinitésimal, par exemple, ne pourrait, dans cet ordre de recherches, rendre aucun service. Une opinion, qui semble assez répandue, tient en grande estime l'usage des courbes géométriques. Aussi bien ne faut-il pas confondre les simples courbes graphiques avec la courbe géométrique, qui seule rentre dans la mathématique. Construire une courbe graphique n'est pas faire un raisonnement mathématique. Les courbes géométriques sont la partie mathématique qui peut surtout être utile en économie politique et en science financière. Il existe incontestablement une tendance manifeste à adopter ces courbes géométriques ; le grand avantage qu'elles présentent, c'est d'être beaucoup plus facilement compréhensibles que des calculs parfois très compliqués.

D'autre part il est nécessaire de préciser le sens de cette expression « méthode mathématique ». On peut l'entendre de deux façons bien différentes.

Il peut y avoir d'abord application des méthodes élémentaires mathématiques à la résolution des problèmes plus ou moins complexes qui se présentent en économie politique et financière, problè-

Digitized by Google

mes parfaitement déterminés du reste, mais dont la solution en langage ordinaire serait sinon impossible du moins bien difficile. Tel est par exemple le problème de la tarification et de l'exploitation du Tarif Voyageurs en matière de chemins de fer, problème parfaitement déterminé dont des ingénieurs économistes ont cherché la solution par des moyens mathématiques, et qui rentre dans la science financière autant que dans l'économie politique générale (1). Il est hors de doute que l'application de la méthode mathématique à la résolution de problèmes définis est non-seulement légitime, mais nécessaire. Il ne s'agit là, en réalité, que d'un procédé fondé sur la logique, mais d'une fécondité toute spéciale.

Il peut y avoir ensuite création logique de toutes pièées d'une science idéale, par application des principes des sciences mathématiques, et avec, comme point de départ, un certain nombre de faits fournis par l'expérience, c'est-à-dire par les principes de l'économie politique ou financière usuelle. C'est là un point de vue complètement distinct du précédent. Il ne s'agit plus d'une question de procédé, mais en réalité d'une question de métaphysique. Les auteurs qui ont ainsi compris la méthode mathématique comme méthode générale, par exemple MM. Léon Walras et Vilfrédo Paréto, ont traité ce qu'on appelle « la science pure » ; ils ont fait « l'économie politique pure », par opposition à l'économie politique appliquée. La science pure commence par emprunter à l'observation et à l'expérience certains faits ; elle dégage ensuite les caractères généraux qu'ils présentent ; elle recherche enfin les conséquences qui en résultent, conséquences qu'elle fait apparaître par le raisonnement, c'est-à-dire par la déduction, que MM. Walras et Vilfrédo Paréto présentent sous la forme de la déduction mathématique. Ils arrivent ainsi à constituer une science idéale, étudiant des phénomènes économiques dans un but purement

(1) V. *Utilité des travaux publics ; de sa mesure*, par J. Dupuit ; *Annales des Ponts et Chaussées* ; novembre 1844, p. 332 ; — *Péages ; leur influence sur l'utilité des voies de communication*, par le même ; *Annales*, 1849, p. 170 ; — Cheysson, *La statistique géométrique ; Méthode pour la solution des problèmes commerciaux et industriels* ; — René Tavernier, *De l'exploitation locale des grandes Compagnies et de la nécessité des réformes décentralisatrices*, et *Principes de tarification et d'exploitation du Trafic voyageurs*, dans les *Annales des Ponts et Chaussées*, avril 1888 et décembre 1889.

Digitized by Google

spéculatif, dans le but d'en faciliter la pleine connaissance, sans s'occuper d'une façon directe des applications ou utilités pratiques. Ils travaillent comme le savant qui fait de la géométrie d'une façon spéculative, qui étudie les propriétés des lignes droites, des courbes, des triangles, sans s'occuper de savoir si les théorèmes pourront servir à la construction des maisons, des navires, des ponts, etc. Quand il s'agira de se servir pratiquement des vérités trouvées par la science pure, on passera à ce qu'on appelle les « sciences appliquées », par exemple à l'économie politique appliquée (1).

On a contesté quelquefois l'existence de l'économie pure, en se fondant sur le caractère incertain, variable et contingent des données économiques et financières. On comprend que tout ce qui a été dit en ce sens doit être écarté ici, comme n'étant pas spécial à la méthode mathématique. Les représentants de l'école historique ont soutenu qu'il y a incompatibilité entre l'économie politique ou la science financière et les idées générales, mais leurs arguments passent par dessus la méthode mathématique pour s'attaquer à toute méthode déductive et à toute pensée quelconque de généralisation. M. Cauwès, par exemple, s'élève contre les généralisations de l'économie pure. Mais il s'en prend alors à la conception de cette science elle-même, sans viser particulièrement les mathématiques. On rencontre ainsi deux controverses indépendantes. La première porte sur l'existence même de la science pure, admise par des économistes ou des financiers qui ne sont pas mathématiciens. Ce n'est qu'autant qu'on reconnaît cette existence que s'élève la deuxième question, subsidiaire, celle de savoir si la construction systématique sera faite en langage ordinaire ou au moyen du raisonnement mathématique. C'est de cette deuxième seule que je veux m'occuper. Etant admis que la science financière comporte des idées générales, ces idées générales peuvent-elles être découvertes, exposées et démontrées par les équations, les courbes, etc. ?

II

On est peu habitué, chez nous, à l'emploi de cette méthode, et les

(1) Léon Walras, *Eléments d'Economie politique pure*. L'auteur a publié aussi, conformément à la classification indiquée, des *Etudes d'Economie politique appliquée* : — Vilfrédo Pareto, *Cours d'Economie politique*.

Digitized by Google

tentatives faites dans ce sens étaient restées dans l'ombre au moins jusqu'à ces dernières années. C'est pourtant en France que la thèse de l'économie mathématique a été développée pour la première fois sérieusement. Les noms des deux principaux économistes mathématiciens, Cournot et Walras, sont des noms français. En 1838, Cournot faisait paraître ses *Recherches sur les principes mathématiques des richesses*, dans lesquelles il traitait la théorie de la valeur à l'aide du calcul. Mais son livre était bien abstrait, trop éloigné de la réalité, hérissé de formules compliquées. Malgré ses défauts, il reste le point de départ de tout ce qui a été fait par la suite dans cet ordre d'idées, et Cournot a été le véritable père de l'économie mathématique.

En 1844 et 1849, l'économiste ingénieur J. Dupuit fit paraître, dans les *Annales des Ponts et Chaussées*, deux articles sur la détermination des prix en cas de monopole, et démontra, au moyen de courbes géométriques, que ces prix ne sont pas fixés uniquement par l'arbitraire de celui qui détient le monopole (1).

L'oubli et le silence se firent après ces tentatives. Mais le principe était bon et il arriva ce qui est arrivé souvent pour bien d'autres choses. L'idée, négligée en France, fut reprise à l'étranger. Elle y fut étudiée, développée, et il n'est plus permis aujourd'hui de la méconnaître. L'ouvrage de l'Allemand Gossen, *Exposition des lois de l'échange et des règles de l'industrie qui s'en déduisent*, 1854, resta encore inaperçu. Un livre de Stanley Jevons, professeur à Manchester, fut plus remarqué. C'est la *Theory of political economy*, paru en 1871, et dont une deuxième édition est de 1879. Jevons applique l'analyse mathématique à l'économie politique pure et spécialement à la théorie de l'échange.

Les mêmes procédés furent employés par M. Léon Walras, un Français professeur à Lausanne, dans ses *Eléments d'économie politique pure*, remontant à 1874 et publiés encore récemment. Ils sont à la fois un brillant plaidoyer et une démonstration tentée en faveur de la méthode. M. Walras en est actuellement le principal représentant. Il réunit les connaissances d'un économiste et d'un mathématicien, et

(1) J. Dupuit, cité plus haut, p. 2, note.

Digitized by Google

sa compétence est aussi étendue d'un côté que de l'autre ; son livre est à tous égards bien supérieur à celui de Cournot ; aussi a-t-il atteint la quatrième édition.

Enfin la méthode mathématique fait aujourd'hui l'objet de nombreux traités parmi lesquels je citerai ceux de Marshall et d'Edgeworth en Angleterre (1), Pantaleoni et Vilfrédo Paréto en Italie, ce dernier professeur à l'Université de Lausanne où il a succédé à M. Léon Walras (2), Launhardt, Auspitz et Lieben en Allemagne (3), Irving Fischer aux Etats-Unis (4). La méthode est enfin revenue en France, sa patrie d'origine, et elle y est apparue comme une nouveauté. Dans son récent *Traité d'Economie politique*, M. Colson fait un grand usage des courbes pour la théorie de la valeur. Cette année même, M. Herman Laurent a publié un *Petit traité d'Economie politique mathématique* (5). Ce sont là les noms les plus connus. Je ne parle pas d'autres livres moins importants ni d'une foule de brochures ou d'articles isolés, dont plusieurs notamment ont paru chez nous dans la *Revue d'Economie politique* ou les *Annales des Ponts et chaussées* (6).

J'ajoute que l'économie politique est enseignée mathématiquement dans plusieurs Universités, spécialement à l'Université de Lausanne, en Angleterre à l'Ecole des Sciences économiques et politiques (Université de Londres), et au moins dans cinq Universités des Etats-Unis, l'Université Harvard à Cambridge (Massachusetts), la Yale-University à New-Hawen (Connecticut), l'Université de Philadelphie et les deux Universités de New-York, la Columbia et la New-York-University. En France, des thèses de doctorat ayant pour sujet des théories économiques mathématiques ou traitées mathématiquement

(1) Marshall (Alfred), *Principles of Economics* ; ce livre a eu quatre éditions de 1890 à 1898 ; — F. L. Edgeworth, *Mathematical psychics*.

(2) Pantaleoni, *Principii di Economia pura* ; — Vilfredo Pareto, *Cours d'Economie politique*.

(3) Launhardt (W.), *Mathematische Begründung der Volkswirthschaftlehre* ; — Auspitz et Lieben, *Untersuchungen über die Theorie des Preises*.

(4) Irving Fischer, *Mathematical investigation in the theorie of value and prices*.

(5) Paris, Charles Schmid, 1902.

(6) Les articles de ce genre publiés dans la *Revue d'Economie politique* sont indiqués dans mon livre *La Méthode mathématique en Economie politique*, 1re édition, 1901, p. 8, note 1. Les articles parus dans les *Annales des Ponts et Chaussées* sont indiqués *suprà*, p. 2, note.

Digitized by Google

ont été soutenues pendant ces dernières années devant les Facultés de Droit et des Lettres (1).

L'économie mathématique est donc l'objet d'une grande faveur aujourd'hui. Elle a donné lieu à des études remarquables et à une littérature très abondante, dont je n'ai présenté qu'un résumé incomplet. Il n'est plus permis d'ignorer un aussi important mouvement. En présence d'une telle évolution irrésistible vers les procédés mathématiques, il faut discuter des procédés adoptés par des hommes considérables et pratiqué maintenant par une foule d'économistes. Cette manière d'envisager les problèmes économiques et financiers ne va pas pourtant sans soulever des objections dont il s'agit d'apprécier la portée. J'en ai fait l'examen critique dans mon livre *La Méthode mathématique en Economie politique* (2). On me permettra de résumer brièvement ici les raisons qui ont été mises en avant par les partisans et les adversaires du système.

III

Etant donné l'existence de l'économie pure, la difficulté est d'arriver à établir la loi véritable, la règle, la « norme ». Il s'agit de dégager, comme dans toute science, des lois ayant un double caractère, qui soient à la fois *générales* et qui soient *vraies*. La véritable notion de la la loi, de la *règle*, implique qu'elle est universelle dans l'espace et perpétuelle dans le temps ; la loi proprement dite apparaît comme devant régir avec une durée indéfinie tout un ensemble d'êtres ou de phénomènes sans en excepter aucun (3).

Peut-on, par les procédés de calcul, les symboles, les représentations géométriques, etc., trouver et démontrer des lois économiques et financières suffisamment générales pour s'appliquer à tous les

(1) V. par ex. deux thèses présentées en 1901 à l'Université de Paris : celle de M. Albert Aupetit, *Essai sur la théorie générale de la monnaie*, soutenue devant la Faculté de droit, et celle de M. Adolphe Landry, *L'utilité sociale de la propriété individuelle*, soutenue devant la Faculté des Lettres.

(2) Paris, anc. libr. Larose, 1re édition, 1901. Une deuxième édition de cet ouvrage est en préparation.

(3) E. Bouvier et Gaston Jèze, *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances*, n° 12, dant la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897.

Digitized by Google

milieux, à toutes les civilisations, susceptibles de s'accommoder des frottements nécessaires dans la vie économique et la vie publique? est-il possible de découvrir ainsi une « constante », de façon à constituer une science véritable, une « discipline » ?

Les économistes mathématiciens répondent que le raisonnement mathématique est toujours possible en économie politique, et que d'autre part il est souvent nécessaire.

En premier lieu ce raisonnement est possible par la très simple raison que l'économie politique et la science financière raisonnent sur des quantités. Partout où les objets étudiés sont susceptibles de *plus* ou de *moins*, les lois et les relations sont d'essence mathématique (1). La théorie de la richesse est désignée, *a priori* en quelque sorte, pour prendre le caractère exact : beaucoup des éléments qu'elle comporte peuvent être figurés par des chiffres ou des lignes et sont susceptibles plus ou moins aisément de se traduire en notations mathématiques. L'utilité est une grandeur, dit M. Vilfrédo Paréto (2); la valeur d'échange est une grandeur, dit M. Walras, et les mathématiques ont pour objet d'étudier les quantités, notamment les grandeurs (3). Toute la théorie de la valeur et de la fixation des prix, la théorie de la monnaie et la loi de Gresham, les lois de la population, notamment la loi de Malthus, se prêtent admirablement au calcul. Il existe donc des éléments mathématiques en économie politique et financière.

Il faut alors aller plus loin. Les partisans de la méthode prétendent qu'elle est non seulement possible, mais nécessaire. Stanley Jevons voit dans le calcul par symboles le seul guide sûr pour les investigations de l'économie politique ; il pense qu'en dernière analyse cette science doit se ramener à la méthode mathématique sous peine de n'être pas une science (4). M. Léon Walras affirme de son côté et en même temps s'applique à démontrer que sa méthode doit être utilisée exclusivement. Toute la théorie de la détermination des prix

(1) Stanley Jevons, cité par le *Journal des Economistes*, 1885, 2, 17.
(2) *Cours d'Economie politique*, I, n° 20.
(3) *Eléments d'Economie politique pure*, n° 30.
(4) Cité par le *Journal des Economistes*, 1885, 2, 17.

Digitized by Google

repose sur la théorie de l'échange, et la mathématique seule peut nous apprendre quels en sont les éléments (1). En fin de compte, dit-il, la forme mathématique est pour l'économie politique pure non seulement une forme possible, mais la forme nécessaire et indispensable (2).

Beaucoup de lois économiques en effet, comme on l'a remarqué, sont de simples énoncés de théorèmes mathématiques dont la démonstration suit une marche plus ou moins analogue à celle d'un théorème de géométrie (3). L'economiste a une propension pour ainsi dire naturelle à aborder, sans parti pris, sans idée préconçue, les formules algébriques ou géométriques, il y est poussé par la force même des choses, par la nature mathématique des sujets qu'il traite. Ainsi les lois de la population sont des lois mathématiques; de même la loi de Gresham, qui détermine le rapport entre une quantité constante ou croissante, la mauvaise monnaie, et une quantité décroissante, la bonne monnaie, ce qui est exclusivement mathématique. Que ces lois soient exactes ou inexactes, ce n'est pas l'occasion ici de se prononcer ; il suffit de faire comprendre que, pour en discuter la vérité ou la fausseté, la méthode que j'examine est indiquée, et qu'elle est nécessaire pour la démonstration *de la solution qui sera juste*. Pour la théorie de l'échange international et des valeurs internationales, Bastable a été amené naturellement à employer les lettres (4) ; les esprits les plus opposés, M. de Foville comme Karl Marx, ont eu aussi recours au procédé (5) ; les ingénieurs J. Dupuit et René Tavernier, pour le problème des prix de monopole, sont arrivés à la question et à la solution uniquement par les mathématiques (6). Les exemples pourraient ainsi être multipliés.

(1) Léon Walras, *Eléments d'Economie politique pure*, p. 14-15 ; *Etudes d'Economie politique appliquée*, p. 464 et suiv.

(2) Léon Walras, *Eléments d'Economie politique pure*, n° 223 et p. 144 et 427.

(3) Fr. Bernard, *De la méthode en économie politique* ; *Journal des Economistes*, 1885, 2, 15.

(4) Bastable, *La théorie du commerce international*, trad. Sauvaire-Jourdan ; v. notamment p. 53 et suiv.

(5) V. par exemple *La consécration de la baisse de l'argent et la cote de ce métal à Paris*, par A. de Foville, dans l'*Economiste français* du 29 décembre 1900, et *Le Capital* de Karl Marx, chap. VI et IX, éd. franç.; chap. VI et VII, 4e éd. allemande.

(6) V. les *Annales des Ponts et Chaussées*, citées *suprà* p. 2, note.

Digitized by Google

En résumé, certaines parties de l'économie politique sont essentiellement réductibles aux mathématiques, et pour elles le calcul ou la géométrie s'imposent. Ce n'est pas tout, et il existe un nouveau motif d'emploi des mathématiques. En supposant qu'elles ne soient pas toujours nécessaires, elles sont très souvent utiles. Elles le sont comme moyens d'exposition, — et comme moyen de contrôle.

Il est certain tout d'abord que les formules ou formes algébriques sont une manière brève et nette, élégante parfois, de présenter une proposition certaine. Elles donnent l'expression scientifique exacte des vérités et des lois de l'économie politique et financière. Tout le monde reconnaît qu'il y a là une excellente manière de résumer et de préciser des démonstrations qui, tentées dans le langage ordinaire, risqueraient d'être très longues. L'algèbre aboutit à des formules lapidaires précieuses. L'immixtion des procédés mathématiques dans les sciences a le grand avantage de donner à la pensée une précision absolue et de supprimer toute difficulté d'interprétation pour les lois déduites par cette voie. C'est là « la science de la clarté ».

Ils peuvent ensuite servir de contrôle pour des conclusions obtenues autrement par les procédés de raisonnement ordinaire. Ils donnent des résultats définitifs pour la certitude, c'est-à-dire qu'ils conduisent, aussi sûrement que peut le faire un moyen d'action de l'intelligence humaine, à la recherche et à la possession de la vérité. La rigueur des déductions, la puissance logique qu'ils comportent, voilà autant de qualités qui leur sont propres : ils présentent une série de propositions dont on découvre l'enchaînement à vue d'œil, et où l'on constate facilement les erreurs qui ont pu s'y glisser (1).

Ils sont ainsi un inestimable moyen de vérification. Dans bien des cas, ils autorisent à affirmer d'une façon non équivoque l'erreur de certains auteurs. Dans d'autres cas, ils démontrent la justesse d'une théorie construite sans leur secours. Ainsi les théories mathématiques de Stanley Jevons et de M. Léon Walras sur la valeur (valeur-limite et degré final d'utilité) servent de contrôle à la théorie psychologique

(1) E. Bouvier, *La Méthode mathématique en Economie politique*, p. 110.

Digitized by Google

de M. Karl Menger, le professeur de Vienne, qui s'en tient au raisonnement déductif ordinaire.

Tel est, à mon avis, le sens de la proposition d'après laquelle les mathématiques sont nécessaires en économie politique et en science financière. Elles le sont quelquefois d'une façon absolue. Elles le sont ensuite comme application d'une méthode perfectionnée.

IV

Ces raisons n'ont pourtant pas convaincu tout le monde, et l'on a soulevé contre le système une série d'objections que l'on peut ramener à quatre.

La première est la plus grave : elle est tirée de l'incertitude et de la complexité des données économiques et financières.

D'abord les quantités mathématiques sont invariables. L'algèbre démontre des propositions qui ont été, qui sont et qui seront toujours vraies. Dans une science abstraite, le savant part de faits que rien ne peut modifier à son insu. En géométrie, les parallèles sont toujours parallèles. Etant donné que deux lignes sont telles, on peut, par le raisonnement, tirer de là une foule d'autres propositions absolument exactes, sans qu'aucune circonstance fortuite vienne changer les données. Les bases du raisonnement économique, au contraire, sont loin d'être aussi stables. Les propositions de l'économie politique, dit-on, sont essentiellement variables avec les temps, les milieux, les individus ; la grosse difficulté est d'avoir comme point de départ des données certaines d'abord ; puis des circonstances imprévues peuvent survenir et les bouleverser, en troubler les résultats déjà obtenus. L'économie politique n'est pas, dit-on, une « science exacte ». Sans aller jusqu'à l'appeler, suivant le mot bien connu, « la première des sciences inexactes », on peut penser qu'elle n'offre pas un degré de certitude bien avancé.

La complexité des éléments économiques, qui sont innombrables, n'est pas non plus à négliger. Les quantités mathématiques sont en petit nombre ; le savant prend comme point de départ de ses recher-

Digitized by Google

ches des faits rigoureusement limités, tandis que les conditions d'un phénomène économique ou financier sont trop nombreuses et trop compliquées pour être enserrées dans une formule. On ne peut traiter mathématiquement qu'un aspect d'une situation économique, alors qu'une même situation comporte des aspects multiples, et l'on aboutit ainsi à des conclusions mathématiques qui ne peuvent pas être intéressantes parce qu'elles ne sont pas assez générales.

Les adversaires de la méthode mathématique invoquent surtout l'existence d'un facteur insaisissable à raison de la mobilité qui le caractérise, les passions et les sentiments de l'homme. C'est l'objection classique. Il semble difficile, a-t-on dit, que l'on puisse mettre en formules l'intérêt personnel avec tous ses caprices et ses mobiles variés à l'infini. La science économique, dit Maurice Block, est fondée en grande partie sur la psychologie ; or les sentiments et les passions (les besoins et leur satisfaction) ne se laissent pas mesurer ni calculer avec exactitude (1). « On ne met pas la liberté humaine en équations ».

M. Paul Leroy-Beaulieu a insisté particulièrement sur ce point, en invoquant « la loi de substitution ». Pour lui le procédé mathématique est « inefficace et décevant ». La généralité des objets qui peuvent satisfaire un besoin ont des succédanés ; le seigle peut se substituer au froment, la bière au vin, etc. De même un désir ou un besoin peut se substituer à un autre ; l'amateur qui ne peut pas acheter un objet d'art, un tableau, se décidera à faire un voyage d'agrément. Dès lors c'est en vain que l'on considérera des équations et des courbes pour tel produit donné : la substitution d'un produit ou d'un désir déjoue complètement tout calcul précis. On ne peut apprécier les mobiles, les caprices mêmes de la volonté. Le recours aux mathématiques en une matière aussi subtile est « une pure chimère, une vraie duperie », et M. Paul Leroy-Beaulieu ajoute, avec une certaine animosité : « *C'est pour cette raison que l'école dite mathématique n'a aucun fondement scientifique, ni aucune application pratique ; c'est un pur jeu d'esprit, un ensemble de fictions en-dehors de toute réalité*

(1) Maurice Block, *Les progrès de la science élonomique*, 2e éd., I, p. 44.

Digitized by Google

et contraire à toute réalité. Cet exercice d'esprit ressemble à la recherche de martingales a la roulette de Monaco (1) ».

M. Cauwès a repris les mêmes considérations, mais d'une façon plus pondérée. Il écarte la notion mathématique de l'économie politique parce qu'elle porte l'attention sur les choses considérées comme quantités au lieu de la fixer sur les hommes. Or, l'être humain n'est pas une donnée constante, comme les données quantitatives ou les propriétés de la matière. C'est un sujet ondoyant et divers. Et il cite ces mots de Wolowski : « En contact avec les procédés rigoureux de la spéculation mathématique, l'homme devient une *constante* pour tous les temps et pour tous les pays, tandis qu'en réalité il est une *variable* (2) ».

Telle est la critique tirée de ce que les données économiques sont incertaines et complexes. On en conclut que les résultats qu'on pourrait obtenir à la rigueur par les mathématiques ne présenteraient aucune utilité pratique. Ils resteraient purement théoriques, comme une collection de propositions abstraites, sans valeur aucune pour résoudre les conflits entre producteurs et consommateurs.

Les mathématiciens ne sont pas restés sans répondre à cette première objection. Ils font observer qu'il s'agit simplement de dégager et de traiter les caractères absolument généraux des phénomènes et les lois générales de l'économie politique. La science est essentiellement analytique ; elle sépare les différents caractères d'un phénomène concret et elle les étudie isolément. Quand on prend ainsi une partie du phénomène séparément des autres, cela ne veut nullement dire qu'il n'a que ce caractère, ni même qu'on croit ce caractère plus important que d'autres, mais on veut analyser. C'est précisément grâce à ces abstractions que la science existe. Quand il s'agira ensuite de résoudre un problème pratique, on réunira les parties étudiées séparément dans la science.

L'incertitude des données économiques ou financières n'est donc pas un « obstacle absolu » à l'emploi des mathématiques. Elle conduit

(1) P. Leroy Beaulieu, *Traité theorique et pratique d'Economie politique*, I, p. 85-88 ; III, p. 62.

(2) Cauwès, *Cours d'Economie politique*, I, nos 9 et 14, p. 23.

Digitized by Google

simplement à multiplier les problèmes et les formules. Il sera nécessaire d'avoir un système d'équations ou de courbes pour chaque hypothèse possible.

Mais ces données ne sont pas seulement incertaines : elles sont complexes. Tous les problèmes économiques et financiers sont fort compliqués, beaucoup plus que tous les exemples qu'on peut prendre. Il y aura donc un grand nombre d'inconnues, ce qui rend nécessaire un grand nombre de conditions, c'est-à-dire d'équations.

La réponse naturelle est d'évidence : c'est le souci, pour le mathématicien, d'avoir toujours autant d'équations que d'inconnues dans chaque problème. Par exemple, pour la loi de Malthus, M. Cauderlier déclare que les lois sur la population peuvent être facilement ramenées à des formules comprenant *tous les facteurs sans exception* qui influent sur les mouvements de la population (1).

Ceci écarte l'objection tirée de la « loi de substitution ». La substitution d'un produit à un autre est parfaitement compatible avec le calcul. L'intervention d'un succédané n'est qu'un facteur supplémentaire ; c'est une inconnue de plus, ou tout au moins la modification d'une donnée déjà notée ; c'est un signe à ajouter dans les formules. Après avoir étudié l'échange de deux ou plusieurs marchandises entre elles en supposant qu'elles figurent seules sur le marché, on étudiera l'échange en supposant qu'elles sont doublées par des marchandises analogues. Il conviendra alors d'établir un nouveau système d'équations et de courbes, ou de modifier au moyen de nouveaux éléments le système déjà obtenu. On pourra calculer à quelles conditions un produit sera remplacé par un autre.

Quant à la mobilité des besoins, des désirs et même des caprices de l'homme, les mathématiciens affirment énergiquement qu'ils respectent la liberté humaine et en admettent toutes les manifestations. Jamais, dit M. Léon Walras, nous n'avons essayé de calculer les décisions de la liberté humaine ; nous avons seulement *essayé d'en exprimer mathématiquement les effets* (2) ». Wolowski a donc commis une grave erreur en avançant que l'homme, en contact avec les pro-

(1) Cauderlier, *Théorie de la population*, dans le *Journal des Economistes*, 1900, 4, 389.
(2) Léon Walras, *Eléments d'Economie politique pure*, n° 222.

Digitized by Google

cédés rigoureux des mathématiques, devient une *constante* alors qu'il est une *variable*. Les mathématiciens lui laissent toute sa variabilité et sa mobilité d'esprit ; ils le considèrent comme un être pensant, intelligent et libre ; ils se bornent *à analyser les effets que son caractère de variable peut engendrer*. S'appuyant sur cette constatation capitale, M. Walras a pu facilement mettre en mauvaise posture les économistes qui, sans savoir les mathématiques, sans savoir même exactement en quoi consistent les mathématiques, « ont décidé qu'elles ne sauraient servir à l'éclaircissement des principes économiques ». Il se moque agréablement de ceux « qui s'en vont répétant que *la liberté humaine ne se laisse pas mettre en équations*, ou que les mathématiques font abstraction *des frottements qui sont tout dans les sciences morales*, et autres gentillesses de même force (1) ». C'est une réponse à l'adresse de M. Paul Leroy-Beaulieu.

Ainsi les mathématiciens répondent à l'objection en généralisant convenablement leurs formules. Toute la question est de savoir si cette généralisation peut aller assez loin pour comprendre toutes les conditions sans exception d'un problème donné. Une des difficultés de l'économie politique pure est certainement le grand nombre de lettres dont il faut se servir. Peut-être certaines équations devront être tellement complexes qu'elles dépasseront toute possibilité d'analyse. Celles-là, évidemment, devront être abandonnées, mais le domaine de l'économie mathématique restera encore suffisamment vaste.

Ces courbes, ces équations, ces calculs, auront d'ailleurs une utilité pratique, et ne resteront pas, comme on l'a prétendu à tort, dans le domaine de la pure spéculation. L'économie pure aura le même rôle dans la vie sociale que la géométrie dans l'architecture, que l'astronomie mathématique dans la navigation, que la mécanique rationnelle dans la construction, où il se produit des « frottements » dont il faut bien tenir compte. Dans la nature il n'existe pas de sphère parfaite, pas de polygone régulier, pas de lignes vraiment parallèles, pas même de lignes ni de points véritables, semblables à la ligne et au point géométriques sans épaisseur ni largeur. Et pourtant les théorèmes de la géométrie sont d'un usage courant.

(1) *Id.*, p. XIX.

Digitized by Google

Les résultats idéaux de l'économie pure auront pour la conduite des individus et des nations la même utilité effective que les théorèmes abstraits et idéaux de la géométrie. Ceci est d'autant plus vrai que les lois économiques sont avant tout des tendances, et qu'il suffit d'indiquer des formules générales. En dehors même des mathématiques, la science véritable ne peut jamais faire connaître un phénomène concret dans tous ses détails. Dans les sciences physiques, toutes les mesures ne sont qu'approximatives ; nous ne pouvons avoir que des *approximations successives* de la réalité concrète. L'astronomie et la géographie nous donnent la forme générale de la terre, mais aucune description n'arrivera à tenir compte de tous les détails de cette forme (1). De même aucune théorie, même non mathématique, ne pourra dire comment sera réglée la vie économique de chaque individu ou la politique financière de chaque Etat. Nous n'avons, dit M. Gide, aucun intérêt, quand il s'agit de faits économiques (ou financiers), à prévoir la conduite de Pierre ou de Paul ; nous n'avons besoin, pour nos prévisions et nos calculs, que de moyennes (2).

Cette première objection était fondamentale. Les autres seront examinées plus brièvement. On en trouvera d'ailleurs l'exposé et la critique dans mon livre *La Méthode mathématique en Economie politique*.

On a dit en second lieu que les mathématiques sont un mode d'exposition et de contrôle de propositions connues, mais qu'elles ne sont pas et ne peuvent pas être un instrument de découverte.

La réponse est facile.

Toute méthode déductive est d'abord un instrument de découverte : les mathématiques pures, en elles-mêmes, conduisent à des conclusions nouvelles. Elles sont une prodigieuse machine à déduire ; elles tirent des faits observés des conséquences telles que celles-ci ont un caractère de nouveauté incontestable et qu'elles sont vraiment des découvertes.

Elles sont ensuite un instrument de découverte quand on en fait l'application aux sciences expérimentales. Cette application montre, à tout instant, les transformations de calcul mettant sur la trace d'un

(1) E. Bouvier, *La Méthode mathématique en Economie politique*, p. 79.
(2) Gide, *Principes d'Economie politique*, Notions générales, III.

Digitized by Google

phénomène non encore observé et qui doit forcément se produire si la loi mathématique d'où l'on est parti est sans défaut, c'est-à-dire en concordance constante avec la nature. Les exemples à citer seraient innombrables. Je n'en rappellerai qu'un, celui de Le Verrier découvrant la planète Neptune au moyen du calcul.

Enfin les mathématiques sont un instrument de découverte quand on en fait l'application à l'économie politique et financière. Dès que l'on peut traduire un fait ou un ensemble de faits économiques par une loi ou une formule mathématique suffisamment simple pour se prêter aux procédés habituels de calcul, ces procédés conduisent à des faits nouveaux, c'est-à-dire non encore observés. Ces faits ne seront sans doute que des conséquences logiques des faits initiaux d'où l'on est parti, mais ils pourront néanmoins présenter par eux-mêmes un véritable intérêt. Beaucoup de résultats ont été obtenus ainsi dans le domaine économique. On a cité comme exemples certaines propositions sur la théorie de la valeur dues à l'Anglais Marshall (1) ; il faut y ajouter la détermination des prix en cas de monopole, due aux ingénieurs J. Dupuit et René Tavernier, les théories de M. Walras sur le salaire et l'intérêt, sur la loi de l'offre et de la demande, etc. (2).

Une troisième objection a été tirée du caractère technique, abstrait et pour ainsi dire mystérieux de la méthode. Elle est faite pour un petit nombre d'individus très-forts en mathématiques, tandis que la théorie de la richesse doit être largement divulguée.

C'est là, il faut le dire, le motif le plus spécieux contre les tendances mathématiques ; c'est le plus populaire, celui qui produit le plus d'effet sur le public, bien qu'étant le moins décisif de tous. L'homme ne peut plus émettre la prétention de tout savoir. Les savants, comme le grand public, doivent se résoudre à ne pas comprendre les détails des travaux des spécialistes, et se borner à utiliser les résultats qu'ils nous fournissent. Ceux qui ne peuvent pas même lire les *Principes mathématiques de philosophie naturelle* de Newton ou la *Mécanique céleste* de Laplace admettent cependant la description qui leur est

(1) Cossa, *Histoire des Doctrines économiques*, Trad. Bonnet, p. 104.
(2) Léon Walras, *Eléments d'Economie politique pure*, p. 415 et 143.

Digitized by Google

faite du monde des faits astronomiques. Il ne faut pas se rebuter davantage, en économie politique et financière, devant des équations dont on ne devine pas immédiatement la portée. S'il en était autrement, toute spécialisation comme toute étude approfondie serait prohibée, et le domaine de la science se restreindrait ainsi singulièrement devant l'obligation où l'on serait de rester superficiel à perpétuité.

Les mathématiciens, de leur côté, devront s'efforcer d'être clairs autant qu'il leur sera possible. Après avoir rendu leurs procédés accessibles au plus grand nombre de lecteurs, ils devront traduire leurs formules en langage ordinaire. De cette façon le grand public, dont on se préoccupe avec raison, et aussi les savants non spécialistes, en profiteront sans besoin de connaissances techniques particulières.

Enfin il est à peine besoin d'insister sur une dernière objection. On a parlé avec complaisance des incertitudes et des contradictions des économistes mathématiciens, et qui sont en effet nombreuses (1). Dès lors à quoi bon recourir à ces symboles abstraits, compliqués et obscurs, s'ils ne doivent pas même donner la possession de la vérité absolue ?

Mais il n'y a là qu'une sorte d'argument *ad hominem* d'une portée toute apparente. Les contradictions et les erreurs viennent des tâtonnements de la science. Toute construction à ses débuts, et c'est le cas pour la construction mathématique de l'économie politique et financière, doit passer forcément par une période de mécomptes ; elle a une quantité donnée de fautes à commettre. Dans les sciences physiques, il y a eu des erreurs successives ; leur histoire, de l'aveu des spécialistes eux-mêmes, n'est presque que l'histoire de leurs erreurs ; « les ruines s'accumulent sur les ruines », dit M. Poincaré (2). Les illusions des anciens astronomes ou des chimistes d'autrefois n'ont pas empêché la chimie ou l'astronomie de se constituer à la longue comme sciences ayant aujourd'hui une existence reconnue ; si des erreurs sont prouvées, il ne s'ensuit nullement « la faillite de la science ».

(1) V. les contradictions que j'ai citées dans ma *Méthode mathématique en Economie politique*, p. 104, — et j'aurais pu multiplier ces exemples faciles.

(2) Poincaré, *La physique mathématique et la physique expérimentale*, dans la *Revue générale des Sciences*, 1900, p. 1168.

Digitized by Google

Si donc des lacunes et des contradictions subsistent dans l'économie mathématique, ce n'est pas un motif pour repousser l'emploi de la méthode ; c'est un motif pour essayer de la perfectionner. On ne pourrait désespérer définitivement que si, après de longues recherches, après des travaux poursuivis pendant des années, on n'arrivait qu'à des conclusions négatives. Il appartient aux mathématiciens de se défendre personnellement en faisant de nouveaux pas dans la voie du progrès, et de prouver l'excellence de leurs procédés en soumettant des résultats certains à notre appréciation.

V

Les conclusions de cet examen critique peuvent être, à mon avis, résumées dans les trois propositions suivantes :

1° La méthode mathématique est quelquefois nécessaire, souvent utile, comme moyen d'exposition et de contrôle, et aussi de découverte, pour la solution de problèmes donnés, nettement délimités et bien définis ;

2° Elle paraît devoir être employée principalement, mais non exclusivement, sous la forme des courbes géométriques ;

3° On peut faire provisoirement des réserves sur l'emploi des mathématiques comme méthode générale, jusqu'à ce que les mathématiciens aient poussé plus loin encore la certitude de leurs résultats.

A ces conditions la méthode mathématique peut rendre de précieux services, et l'important mouvement qui s'est produit en sa faveur pourra renouveler certaines parties de la science économique. Je veux examiner maintenant les raisons spéciales qui peuvent en conseiller ou en commander l'emploi dans la science financière, et rechercher les services qu'elle peut rendre dans ce domaine plus restreint que celui de l'économie politique générale. C'est ce que je ferai dans un prochain article.

Emile Bouvier,
Professeur de Science financière à l'Université de Lyon.

Digitized by Google

LES IMPOTS INDIRECTS ET LA JURISPRUDENCE

DE LA COUR DE CASSATION

Dans le cours de l'année 1902, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a eu à statuer sur quelques questions particulièrement délicates d'interprétation des lois fiscales en matière de contributions indirectes. C'est d'abord la loi du 29 décembre 1900 relative aux boissons qui a soulevé deux difficultés capitales : 1° la détermination des bouilleurs de cru de profession ; 2° la détermination des débitants soumis à la licence. — C'est ensuite la loi du 12 février 1835, loi relative à l'impôt sur le tabac et à la détermination de l'étendue du monopole de l'Etat, qui a soulevé des contestations.

I

La Cour de cassation, Chambre criminelle, dans son arrêt du 22 février 1902 (*Contrib. indir.* c. *Planté-Bordeneuve*), a décidé que sont soumis au régime des bouilleurs de profession en vertu de l'art. 10, § 2 de la loi du 29 décembre 1900, les bouilleurs de cru qui font usage d'appareils à vapeur ou d'appareils à marche continue pouvant distiller plus de 200 litres de liquide fermenté par 24 heures, alors même qu'il s'agit d'appareils ambulants.

Voici le texte de l'arrêt :

La Cour. Vu les art. 9 § dernier, et 10 § 2 et 3 de la loi du 29 décembre 1900, lesquels sont ainsi conçus : « Art. 9 § dernier. — Les bouilleurs de cru qui distillent exclusivement les produits désignés par la loi du 14 décembre 1875 continuent à être affranchis de la déclaration de leur fabrication, sauf les exceptions prévues à l'art. 10 ci-après. — Art. 10 § et 3. — Sont également soumis au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs de cru qui font usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par 24 heures plus de deux cents litres de liquide fermenté, d'appareils chauffés à la vapeur, ou d'alambics ordinaires d'une contenance totale supérieure à 5 hectolitres. Il leur est toutefois accordé une allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur par producteur et par an pour consommation de famille. Par dérogation au paragraphe précédent, les alambics ambulants peuvent avoir une contenance de plus

Digitized by Google

de 5 hectolitres sans que les producteurs qui en font usage perdent le privilège de bouilleurs de cru. »

Attendu qu'il résulte de ces articles que, tout en maintenant le privilège des bouilleurs de cru, le législateur l'a soumis à des restrictions nouvelles ; que, notamment, l'art. 10 § 2 interdit, sous peine de perte de leur privilège, aux bouilleurs de cru, l'usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par 24 heures plus de 200 litres de liquide fermenté, d'appareils chauffés à la vapeur, ou d'alambics ordinaires d'une contenance supérieure à 5 hectolittres ; que, néanmoins, les alambics ambulants peuvent avoir une contenance supérieure à 5 hectolitres sans que les producteurs qui en font usage soient soumis au régime des bouilleurs de profession ; que cette dernière exception ne doit pas être étendue au-delà de ses termes et qu'elle n'autorise pas le bouilleur de cru à faire usage de toute espèce de système d'alambics à la condition qu'ils soient ambulants ; qu'il importe peu que d'après l'art. 11 de la loi susvisée tout loueur d'alambic ambulant (quelle que soit sa capacité ou sa nature) soit soumis à de nouvelles formalités qui permettent une surveillance plus efficace de ses opérations ; que ces formalités n'autorisent pas les bouilleurs de cru à user de facilités plus grandes que celles qui résultent taxativement de l'article précédent ;

Et attendu, en fait, que Plauté-Bordeneuve, propriétaire-cultivateur et récoltant à Laroussa, commune de Lagraullet (Gers), a été poursuivi à la requête de la Régie pour avoir fait usage d'un appareil « ambulant à marche continue pouvant distiller par 24 heures plus de 200 litres de liquide fermenté », ainsi qu'il l'a reconnu dans le procès-verbal du 8 avril 1901 dont la validité n'a pas été contestée ; que néanmoins Plauté-Bordeneuve a été relaxé tant en première instance qu'en appel par le motif que « les propriétaires qui font usage d'alambics ambulants conservent leur privilège de bouilleurs de cru, quel que soit le système de l'alambic employé, pourvu qu'il soit ambulant » ;

Qu'en le décidant ainsi, l'arrêt a violé les articles ci-dessus visés,

Casse, etc..

MM. Chambareaud, rapp. ; Cottignies, av. gén. ; Aubert et Bressolles, av.

La loi du 29 décembre 1900 sur le régime des boissons, qui subordonne à certaines conditions le maintien du privilège des bouilleurs de cru, distingue dans le § 3 de son art. 10 trois catégories d'appareils distillatoires. Les appareils chauffés à la vapeur, quelle que soit leur importance, sont complètement interdits aux bouilleurs de cru qui veulent conserver leur privilège. Les appareils à feu nu, mais à marche continue, sont également prohibés lorsqu'ils peuvent distiller par 24 heures plus de 200 litres de liquide fermenté, ce qui représente au maximum une production d'environ 20 litres d'alcool pur. Enfin les alambics ordinaires, à marche intermittente, sensiblement mieux traités, peuvent atteindre une contenance totale de 5 hectolitres, ce qui permet de distiller jusqu'à 1.500 litres de liquide fermenté, à raison de 3 mises de feu par 24 heures.

Mais, par dérogation à cette règle générale, les alambics *ambulants* peuvent avoir une contenance supérieure à 5 hectolitres, en vertu du § 3 du même art. 10. Fallait-il conclure de là, avec les bouilleurs de cru, que le § 2 n'était applicable qu'aux appareils *sédentaires*, et que l'emploi des appareils ambulants, sans distinction de système ni de contenance, était au contraire entièrement libre ? L'arrêt ci-dessus rapporté a décidé que non, et avec raison, car en supprimant pour les alambics ambulants la limitation de contenance

Digitized by Google

admise par le § 2, le § 3 n'a pu viser que les alambics ordinaires, les seuls pour lesquels la contenance de la chaudière, soit prise en considération par le § 2, et, du reste, les seuls dont la forme permette de prendre cette contenance pour criterium de la force productive.

Peu importent d'ailleurs les mots « par dérogation au paragraphe précédent » qui se trouvent en tête du § 3 ; ils n'impliquent pas qu'aucune des restrictions du § 2 ne soit applicable aux appareils ambulants, mais simplement qu'une de ces restrictions ne s'y applique pas, précisément celle relative aux alambics ordinaires.

Peu importe également que l'art. 11 de la loi oblige les loueurs d'alambics ambulants à consigner sur un journal le jour, l'heure et le lieu de chaque distillation qu'ils sont appelés à opérer : ce n'est pas là une garantie assez efficace contre la fraude pour qu'on doive soustraire, par voie de conséquence, tous les appareils ambulants aux prohibitions ou limitations édictées par l'art. 10 § 2.

Une objection pourtant se présente à l'esprit : si le législateur a admis un traitement de faveur pour les alambics ordinaires lorsqu'ils sont ambulants, pourquoi se montrer plus rigoureux envers les deux autres catégories d'appareils, soit à vapeur, soit à marche continue, et les laisser respectivement, lors même qu'ils sont eux aussi ambulants, sous le coup de la prohibition et de la limitation si étroite contenues dans le § 2 ? La Chambre criminelle n'a pas répondu à cette objection, mais il est facile de suppléer à son silence.

D'abord, il n'est pas choquant que la loi traite plus mal certains appareils ambulants que d'autres, puisque la même inégalité de traitement existe entre les diverses catégories d'appareils sédentaires. Cette inégalité, d'ailleurs, a été voulue par le législateur, car un amendement de M. Chassaing qui tendait à la faire disparaître a été repoussé par la Chambre des Députés (Offic. *Déb. parl.* Chambre, 5 décembre 1900, p. 2470 et suiv.).

Enfin, il résulte de l'exposé des motifs de la loi (Offic. *Doc. parl.* Chambre, 1899. Annexe, n. 1186, p. 129), qu'elle a eu pour but d'établir une distinction entre les gros et les petits bouilleurs de cru, et de réserver le privilège à ceux qui distillent principalement en vue de la consommation familiale, à l'exclusion de ceux qui distillent en vue de la vente. Pour réaliser pratiquement cette distinction, il faut se préoccuper non seulement de la *quantité*, mais encore de la *qualité* des produits obtenus, et par suite du degré de perfectionnement des appareils employés.

De là le traitement rigoureux imposé aux appareils à vapeur ou à marche continue, qui donnent des produits de qualité marchande; et cette rigueur ainsi motivée doit évidemment subsister même quand il s'agit d'appareils ambulants.

Digitized by Google

Au contraire, le législateur a fait preuve d'une large tolérance à l'égard des alambics ordinaires, parce que ces appareils, plus rudimentaires que les autres, ne permettent en général d'obtenir que des eaux-de-vie de qualité médiocre, destinées surtout à la consommation familiale. Aussi a-t-on pu aller jusqu'à supprimer toute limitation de contenance pour ces alambics quand ils sont ambulants, afin de respecter des usages locaux et de ménager les intérêts de certaines régions.

Mais il n'y a aucune raison pour étendre cette faveur exceptionnelle à tous les appareils ambulants, même aux plus perfectionnés, et pour permettre ainsi aux propriétaires récoltants de continuer à distiller, à l'abri des investigations de la Régie, des quantités considérables d'alcool destiné à la vente en raison de sa qualité. Une telle latitude laissée aux bouilleurs de cru offrirait des dangers de fraude évidents, et c'est une raison de plus pour approuver la jurisprudence de la Cour de cassation.

II

Dans son arrêt du 15 novembre 1902 (*Contributions indirectes* c. *Pernin*), la Chambre criminelle de la Cour de cassation a été d'avis que toute fabrication de boissons effectuée par un débitant en vue de la vente doit être déclarée par lui, conformément à l'art. 8 § 2 de la loi du 29 décembre 1900, alors même que les matières premières employées à cette fabrication auraient été récoltées par le débitant. Voici le texte de l'arrêt :

La Cour, Vu l'article 8 de la loi du 29 décembre 1900, lequel est ainsi conçu : « Tout propriétaire récoltant qui désire vendre au détail les boissons provenant de sa récolte est tenu d'en faire la déclaration au bureau de la Régie, d'acquitter la licence de débitant et les taxes générales et locales sur les boissons destinées à la vente et de se soumettre à toutes les obligations des débitants. — « Toute personne autre qu'un propriétaire récoltant qui, *en vue de la vente en gros ou en détail*, fabrique des vins, cidres, poirés ou hydromels, est tenue d'en faire préalablement la déclaration au bureau de la Régie et d'acquitter la licence de marchand en gros ou de débitant. Elle doit, de plus, acquitter les droits immédiatement après chaque fabrication, si la boisson est destinée à la vente au détail ».

Attendu qu'il résulte du second paragraphe de l'article susvisé que le débitant qui, en vue de la vente, fabrique des vins, cidres, poirés ou hydromels est tenu préalablement à la fabrication d'en faire la déclaration ;

Attendu qu'il résulte des constatations d'un procès-verbal régulier dressé par trois employés de la Régie que le 18 septembre 1901 les agents des contributions indirectes procédant à la reconnaissance des vins du sieur Pernin, propriétaire-récoltant et débitant à Dijon, ont découvert dans un cellier communiquant avec le débit trois fûts renfermant du vin blanc fraîchement fabriqué d'une contenance totale de 258 litres de vin blanc nouveau ; — que, sommé de représenter une expédition de la Régie ou de rapporter la preuve d'une déclaration de fabrication pour légitimer la détention de cette boisson, la dame Pernin a répondu que, bien que ce vin blanc *fût destiné à la vente* dans leur établissement, elle ne croyait pas qu'en sa qualité de débitant son mari devait faire une déclaration à la Régie pour du vin provenant de sa récolte ;

Digitized by Google

Attendu que la Cour d'appel de Dijon a décidé « que la fabrication régie par le § 2 emploie uniquement pour matières premières des matières *non récoltées* par le fabricant.

Qu'il résulte, au contraire, de ce texte sainement entendu que toute fabrication de boissons effectuée par un débitant en vue de la vente doit être déclarée par le débitant, sans aucune distinction et qu'en décidant le contraire, l'arrêt a violé la disposition ci-dessus visée ; — Casse, etc.

MM. Chambareaud, rapp. ; Bonnet, av. gén. ; Aubert, av.

Sous l'empire de la loi du 28 avril 1816, et en vertu des art. 50 et 53 de cette loi, la jurisprudence avait reconnu que les débitants étaient en contravention lorsqu'on les trouvait détenteurs de vins de leur cru dont ils n'avaient pas préalablement déclaré la fabrication (Cass. crim. 29 décembre 1888. Bul. Cas. crim. 1888, n. 389). La loi du 29 décembre 1900, en supprimant le droit de détail, n'a pas affranchi pour cela les débitants de leurs obligations, et il résulte de l'arrêt ci-dessus qu'elle a, au contraire, confirmé la règle obligeant les débitants à déclarer, au moment de la fabrication, les vins de leur cru qu'ils destinent à la vente.

L'art. 8 de la loi nouvelle, dont il est fait ainsi application dans l'espèce, contient deux dispositions distinctes. Dans son premier paragraphe, il vise le cas d'un propriétaire vendant au détail le produit de sa récolte, *à l'exclusion de tout autre produit*, et il soumet le dit propriétaire à toutes les obligations des débitants. Le § 2 s'applique, au contraire, à tous ceux qui, *sans être propriétaires*, achètent de la vendange ou des fruits pour fabriquer eux-mêmes des boissons en vue de la vente : si ces personnes n'avaient pas auparavant la qualité de marchands, elles l'acquièrent par là même, et doivent payer la licence ; si c'étaient déjà des débitants, elles sont tenues en tout cas à une déclaration préalable à la fabrication.

Mais que décider dans le cas qui nous occupe, celui où un débitant vend du vin qu'il a non seulement *fabriqué*, mais en outre *récolté* lui-même ? La Chambre criminelle fait rentrer ce cas dans le domaine d'application du § 2 de l'art. 8. Cette décision ne laisse pas de paraître un peu singulière, étant donné que ce § 2 vise uniquement les personnes autres que les propriétaires récoltants : il est difficile de soutenir qu'un débitant qui vend sa récolte ne soit pas un propriétaire récoltant. Le § 2 semble donc hors de cause.

Ce n'est pas à dire que le débitant ne soit tenu dans l'espèce à aucune déclaration, comme l'avait admis la cour de Dijon ; car, à défaut du § 2, c'est le § 1 de l'art. 8 qui doit ici recevoir application. Si ce texte vise spécialement le propriétaire récoltant qui n'a pas encore la qualité de débitant à l'époque où il fabrique son vin, la prescription qu'il édicte au sujet de la déclaration préalable à la mise en vente a une portée générale, et rien n'empêche de l'appliquer au débitant qui est aussi récoltant. Et comme, dans cette hypothèse, la mise en vente peut coïncider avec la fin de la fabrication, il

Digitized by Google

s'ensuit que la déclaration doit alors, pour satisfaire au vœu de la loi, précéder la fabrication elle-même, ou tout au moins coïncider avec elle.

III

D'après la Cour de cassation (Chambre crim.), arrêt du 24 novembre 1902 (Contrib. Indirectes c. Giry), il n'est pas nécessaire qu'un produit soit vendu sous la dénomination de tabac pour qu'il tombe sous l'application de l'article 5 de la loi du 12 février 1835, qui réprime la fabrication et la vente du tabac factice.

Voici le texte de l'arrêt :

La Cour, Sur le moyen de cassation pris de la violation de l'art. 5 de la loi du 12 février 1835, des art. 172, 215 de la loi du 28 avril 1816, et de l'art. 7 de la loi du 20 avril 1810, en ce que l'arrêt a refusé d'appliquer les peines de la contravention relevée contre un négociant détenteur en vue de la vente de cigarettes de tabac factice, présentant la même apparence, la même combustibilité que le tabac de la Régie, sous le prétexte que la preuve ne serait pas rapportée que le produit eût pour destination de se substituer au tabac ;

Vu l'art. 5 de la loi du 12 février 1835 ;

Attendu qu'aux termes de cet article, les dispositions des art. 172, 215 à 226 de la loi du 28 avril 1816 sont applicables à la fabrication, à la circulation et à la vente du *tabac factice* ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac ; que de ce texte il résulte que les prohibitions légales ont un double objet ; qu'elles concernent, en premier lieu, la vente du *tabac factice*, et en second lieu, toute autre matière vendue comme tabac ;

Attendu que la loi n'a pas défini ce qu'on doit entendre par tabac factice, mais que, d'une part, la fabrication et la vente du tabac factice sont prohibées sans qu'il y ait lieu de rechercher, dans ce cas, sous quelle dénomination la substance a été vendue, et que, d'autre part, il résulte des appréciations des agents rédacteurs du procès-verbal, non contredites par l'arrêt, que les cigarettes saisies chez Giry, chocolatier à Marseille, constituaient du *tabac factice* ; que l'arrêt constate même que le prévenu vendait un produit ayant la forme d'une cigarette et renfermant sous une enveloppe de papier couleur jus de tabac, une certaine quantité d'écorce de graine de cacao, et qu'ainsi le fait reproché du prévenu rentrait dans le premier cas prévu par l'art. 5 de la loi sus-visée ;

Qu'en relaxant Giry des poursuites de la Régie, d'après ses seules explications, et par le motif que ces cigarettes étaient destinées à servir de jouets aux enfants et à leur donner l'illusion du tabac, et qu'elles n'étaient pas, à raison du peu d'importance de leur valeur, de nature à faire concurrence au monopole de l'Etat, l'arrêt a violé, en refusant de l'appliquer, l'article de loi ci-dessus visé ;

Casse, etc

MM. Chambareaud, rapp. : Bonnet., av. gén. ; Aubert et Sabatier, av.

La prohibition contenue dans l'art. 5 de la loi du 12 février 1835, vise d'une part le tabac factice, et d'autre part toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac. Ces dernières expressions doivent s'entendre de toute substance servant au même usage que le tabac, sous quelque dénomination qu'elle soit offerte au public : ainsi l'a décidé la Chambre criminelle,

Digitized by Google

par un arrêt du 6 juillet 1877 (Bul. Cas. crim. 1877, n. 160), relatif à des *cigarettes* fabriquées avec des feuilles de menthe.

La vente sous la dénomination de tabac est-elle au contraire un élément *essentiel* de l'infraction lorsqu'il s'agit, comme dans l'espèce actuelle, d'appliquer la disposition visant le tabac factice ? L'arrêt ci-dessus rapporté décide que non, et avec raison, car ce serait apporter une restriction arbitraire à une prohibition conçue en termes très généraux. Mais à quel signe peut-on reconnaître le tabac factice ? La Chambre criminelle semble considérer les appréciations du procès-verbal comme souveraines sur ce point : c'est là, à notre avis, commettre une confusion, car un procès-verbal fait *foi* des faits matériels constatés par les agent, non de la qualification qu'il convient de leur donner.

L'arrêt se fonde aussi, d'ailleurs, pour qualifier de tabac factice le produit saisi, sur sa forme et sa couleur semblables à celles des cigarettes de tabac. *Il* est donc nécessaire qu'une substance présente l'apparence du tabac pour qu'elle constitue le tabac factice prohibé. Et il faut en outre, croyons-nous, bien que l'arrêt ne le dise pas expressément, qu'il s'agisse d'un produit susceptible d'être employé aux mêmes usages que le tabac : sans cette réserve, on risquerait de dépasser le but poursuivi par la loi de 1835, qui est de protéger la Régie contre toute concurrence capable de diminuer la consommation du tabac.

JACQUES DE LAPANOUSE.
Docteur en Droit.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE FRANÇAISE

LE BUDGET DE L'EXERCICE 1903

SOMMAIRE : 1. Difficultés de la situation financière pour l'établissement du budget de 1903. — 2. Mesures financières destinées à assurer l'équilibre budgétaire. — 3. Les disponibilités du Trésor. — 4. La situation de l'exercice 1902. — 5. Les crédits supplémentaires et les remèdes proposés. — 6. Les pouvoirs financiers du Sénat.

I

Peu de budgets français ont été aussi difficiles à établir que celui de l'exercice 1903. Depuis bien longtemps la France n'avait traversé une période aussi embarrassée au point de vue financier. Le fait brutal, c'est que les dépenses ayant augmenté et les recettes ayant fléchi dans des proportions inquiétantes, l'équilibre budgétaire n'a pu être obtenu sans recourir à des impôts nouveaux et à l'emprunt. Le budget de 1903 n'est pas, comme on l'a dit, un *budget de recueillement*, c'est un *budget d'emprunt et d'impôts nouveaux*. Telle est la stricte vérité à laquelle les déclarations optimistes des politiciens ne changeront rien.

Dans le projet de budget présenté à la Chambre des députés le 14 octobre 1902, le Ministre des finances, M. Rouvier, n'a pas caché les difficultés exceptionnelles de la situation. A la période des excédents a succédé, déclarait-il, celle des déficits. Le Ministre voit là « *une sorte de loi économique* ».

« L'étude de nos budgets depuis 1875, disait-il, montre qu'à une série d'années prospères succède invariablement une période de moins-values. Jusqu'en 1882, les plus-values sont la règle ; puis viennent cinq années défavorables (1883 à 1887), suivies de cinq années d'excédents (1888 à 1892) ; en 1893 reparaissent les moins-values, mais elles ne subsistent que pendant 3 exercices. Dès 1896, on constate une amélioration qui s'accentue rapidement, et la nouvelle période d'excédents de recettes se continue cinq ans encore jusqu'à l'exercice 1900. »

Il est impossible de croire sérieusement à l'existence de cette loi économique. C'est du fatalisme. Or, rien n'est dangereux comme le fatalisme en

Digitized by Google

matière financière. Il ne faut pas se lasser de le répéter, puisqu'on semble l'oublier : c'est la sagesse des Gouvernements qui fait les finances publiques prospères ; c'est le relâchement et le laisser-aller des pouvoirs publics qui amènent le déficit. La périodicité des crises et des excédents n'a pas d'autre cause que l'abandon des bonnes méthodes et le retour périodique des Gouvernements aux saines méthodes lorsque leurs prodigalités ont amené le déficit. C'est, au surplus, ce que déclarait le Ministre mieux inspiré : « Un examen plus détaillé des résultats des exercices écoulés montrerait que la cause des moins-values de recettes doit être cherchée aussi souvent, sinon plus, dans l'optimisme excessif des prévisions budgétaires ou dans les modifications trop brusques de la législation financière que dans la marche naturelle du rendement de l'impôt (1) ».

Quoi qu'il en soit sur ce point, la situation, pour les préparateurs du budget de 1903, se présentait de la manière suivante :

1° En procédant à des évaluations de recettes d'après la méthode non optimiste, et, en particulier, en appliquant la règle de la *pénultième année*, on obtenait, pour les prévisions de recettes de 1903, une diminution de 76 millions environ sur les chiffres de 1902.

2° Le budget de 1902 ayant recouru à l'emprunt pour une somme de 64 millions (obligations à court terme), c'était un nouveau déficit à couvrir.

3° Comme suite à la convention sucrière signée à la conférence de Bruxelles, le taux de l'impôt sur les sucres ayant été modifié et considérablement diminué (l. 28 janvier 1903), il fallait s'attendre à une nouvelle réduction dans les prévisions de recettes de plus de 25 millions.

A ce total de plus de 165 millions de francs qui faisait défaut, il faut ajouter l'augmentation normale des dépenses publiques, que, dans son projet de budget, le Ministère évaluait à une somme *nette* de plus de 34 millions de francs.

On avait ainsi un ensemble de 200 millions de francs environ pour lesquels il fallait trouver des ressources.

II

Les ressources, on les a trouvées : 1° dans les bénéfices de la conversion ; 2° dans la suppression de l'amortissement ; 3° dans l'établissement de taxes nouvelles ou l'élévation de taux d'impôts existants ; 4° dans la création d'une monnaie de nickel ; 5° dans l'emprunt.

1° *Bénéfices de la conversion.* — La conversion de 1902, ordonnée par la loi

(1) Cpr. le rapport de M. le sénateur A. Dubost, n. 102, p. 15 : « La situation actuelle n'est pas due simplement au fléchissement des recettes, mais à une gestion financière imprudente... On sait assez que les fautes de cette gestion consistent non seulement à avoir augmenté les dépenses d'un chiffre excessif, mais encore à avoir procédé à des modifications fiscales pour lesquelles il aurait fallu... attendre des périodes de prospérité économique... »

Digitized by Google

du 9 juillet 1902 a procuré une double diminution de dépense : *a*) une réduction *dans le service des arrérages* de 31.900.000 francs, bénéfice définitif pour tous les budgets à venir ; *b*) une réduction de 25.900.000 francs, bénéfice spécial résultant, pour le budget de 1903, du paiement par anticipation d'un demi-coupon (intérêts courus du 16 novembre 1902 au 1er janvier 1903) (1). Au total, la conversion de 1902 a dégagé, pour le budget de 1903, une disponibilité de 57.800.000 fr.

2° *Suspension de l'amortissement.* — La réduction de dépenses procurée au budget par la conversion, a été accompagnée de l'abandon de certains amortissements, en particulier, de l'opération prônée à grand fracas, avec tant d'enthousiasme, dans le budget de 1901 et ordonnée par les Chambres dans la loi du 30 décembre 1900 (art. 6). C'est la démonstration par les faits d'une doctrine à peu près incontestée aujourd'hui en doctrine (2), mais non encore acceptée par un grand nombre d'hommes politiques, à savoir qu'il n'y a d'amortissement sérieux et efficace qu'autant qu'il existe réellement des excédents de recettes budgétaires. S'il y a excédent des dépenses sur les recettes, l'amortissement n'est que fictif, puisqu'il faut emprunter pour couvrir le déficit. C'est là une proposition que le Ministre des finances actuel, M. Rouvier, a eu le mérite et le courage d'affirmer énergiquement (3) : « On ne doit et on ne peut amortir qu'avec des excédents ; et c'est se faire soi-même des illusions funestes et vouloir en donner aux autres que de laisser figurer dans le budget, sous le nom d'amortissement, une dépense dont la contrepartie est nécessairement l'emprunt. » La condamnation des pratiques du précédent Ministre des finances est formulée en termes très sévères, mais très justes. On peut y souscrire sans réserves.

L'application de l'idée générale a conduit aux trois mesures suivantes :

a) *Abandon de l'amortissement de rentes* 3 *p.* 100 *ordonné par l'article* 6 *de la loi du* 30 *décembre* 1900. — L'opération consistait, dans ses grandes lignes (4), à substituer à une *dette perpétuelle* d'un capital de 550 millions en rentes 3 p. 0/0, cédée par la Caisse des dépôts et consignations sur le portefeuille des Caisses d'épargne ordinaires, une dette terminable en 1920 de 40 demi annuités semestrielles de 18.746.002 fr. 91 chacune. La loi du 11 décembre 1902 art. 8 a annulé cette opération. « Il sera procédé à la réinscription au grand livre de la Dette publique avec jouissance du 1er janvier 1903 au nom de la Caisse des dépôts et consignations, d'une rente perpétuelle 3 p. 0/0 de

(1) Cpr. sur la conversion du 3 1/2, la Chronique-financière précédente, même *Revue*, p. 133 et s. ; et sur le paiement par anticipation du demi-coupon, p. 137 et p. 140.

(2) Cpr. Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2e édition, t. I, p. 356.

(3) *Exposé des motifs* du projet de budget pour 1903.

(4) Pour le détail voyez Boucard et Jèze, *Eléments de la sc. des finances*, *op. cit.*, 2e édit. t. I, p. 376 et s., note 3.

Digitized by Google

15.256.172 fr. représentant la portion non amortie à la date du 31 décembre 1902, de la rente de 16.500.000 fr. annulée en exécution du paragraphe 1er de l'article 6 de la loi du 30 décembre 1900. — Le Trésor versera à la Caisse des dépôts et consignations à la date du 1er janvier 1903, une somme de 3.814.043 fr. non amortie à la dite date, sur celle de 4.125.000 fr. montant du 1er trimestre au 1er janvier 1901 de la rente de 15.500 000 fr. fixée au paragraphe précédent, trimestre dont le Trésor s'était renconnu débiteur par le paragraphe 2 de l'art. 6 de la loi du 30 décembre 1900. — Les dispositions dudit article sont et demeurent abrogées. » De ce chef, les dépenses inscrites au budget du Ministère des finances pour 1903 se trouvent allégées d'une somme de 22 235.834 fr.

b) Abandon du projet de remboursement par annuités terminables, à la Caisse des dépôts et consignations, du capital de 265 millions de rentes émises pour faire face aux dépenses de l'expédition de Chine. — Renonçant à ce projet de remboursement, on a inscrit en dépense le crédit correspondant aux arrérages de ces 265 millions, et porté en recette l'annuité due par le Gouvernement chinois. De ce chef, le budget de 1903 bénéficie d'une ressource de 11.124.100 fr.

c) Suppression au budget pour 1903 du crédit de 3.728.173 fr. pour le remboursement à la Dette flottante des avances qu'elle a faites pour le service des caisses vicinale et scolaire. — Cette suppression, proposée par le Ministre des finances, a fait disparaître, étant donnée la période des déficits que nous traversons, une fiction d'amortissement. L'opération consiste en effet, dans la réalité, à rembourser, chaque année, la Dette flottante d'une partie de son avance au moyen d'un crédit budgétaire. Or ce que la Dette flottante reçoit du budget vient en augmentation du découvert que la dite Dette flottante est appelée à solder si l'exercice est en déficit. Ce n'est qu'au cas où il y aurait excédent des recettes budgétaires sur les dépenses, que cette somme versée à la Dette flottante viendrait opérer un amortissement. Dans l'état actuel de nos finances, c'est un simple jeu d'écriture. Il y avait donc, en même temps qu'une complication inutile des écritures, une fiction d'amortissement, ce qui est contraire à la règle de la sincérité des opérations budgétaires.

b) Nouvelle réglementation du privilège des bouilleurs de cru.

3° *Création de taxes nouvelles.* — Les Chambres ont adopté un certain nombre d'impôts nouveaux dont les principaux sont les suivants :

a) Extension de la taxe de mainmorte à toutes les collectivités ayant une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel, à l'exception des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, et relèvement du tarif, à partir du 1er janvier 1903, à raison de 112 c. 1/2 par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et de 70 c. par franc du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties, sans compter les décimes.

Digitized by Google

c) Taxe de fabrication de 1 fr. 25 par 100 kil. ou de 1 franc par hectolitre sur les huiles minérales brutes.

d) Relèvement du tarif des tabacs dits de zone.

Le Ministre des finances s'est défendu d'ailleurs de créer de nouveaux impôts ou d'augmenter les taxes existantes. Les Gouvernement redoutent l'impopularité qui s'attache aux créations des nouveaux impôts. Ils les dissimulent sous des formules rassurantes et un peu naïves qui, d'ailleurs, ne trompent plus personne.

« Accroître encore la charge qui pèse sur les contribuables et qu'ils ont jusqu'ici supportée sans faiblir, sinon sans se plaindre, déclare le Ministre, ni le Gouvernement ni le Parlement républicain n'y consentiraient, sachant au prix de quels sacrifices et de quelles entraves pour le commerce, l'industrie, l'agriculture de ce pays, serait obtenue, dans ces conditions, une augmentation quelque peu importante des revenus de l'Etat. — *Il nous a donc paru que tout notre effort devait tendre à faire produire aux contributions actuelles leur plein rendement, à boucher les fissures* par où s'échappe encore une partie notable de l'impôt et qu'il était indispensable, à cet effet, sinon de supprimer, du moins de ramener à de plus étroites limites les privilèges dont ont joui jusqu'ici certaines catégories de citoyens ».

Le programme d'impôts nouveaux proposé par le Ministre des finances était un peu différent de celui qui a fini par être adopté.

a) Tout d'abord, le Parlement a fait subir des retouches importantes à la réglementation sévère que proposait le Ministre touchant l'*injustifiable privilège des bouilleurs de cru*. Grâce aux efforts désespérés et cyniques de la coalition des intérêts locaux, les règles destinées à mettre un terme à la fraude éhontée à laquelle donne lieu le fameux privilège ont été adoucies ; malheureusement il est à craindre qu'ainsi remaniées elles ne manquent leur effet. Le Ministre escomptait une recette de 50 millions de sa réglementation. Les Chambres ont réduit, après la modification, l'évaluation à 42.500.000 francs. C'est un calcul très optimiste. M. le sénateur Dubost n'hésite à le qualifier de « tout à fait exagéré ». La commission des finances du Sénat proposait de réduire à 30 millions l'évaluation. On peut prédire, pour cette branche des revenus publics, un mécompte certain.

b) Une nouvelle coalition des intérêts locaux a obtenu, pour les tabacs de zone, un tempérament à la rigueur des mesures proposées par le Gouvernement. Le Ministre attendait des nouveaux tarifs, une recette de 22 millions de francs. Le chiffre de 11.500.000 francs a été adopté par les Chambres après la modification. Encore, cette évaluation paraît-elle à beaucoup excessive.

c) Le Sénat a fait échouer la proposition faite par le Ministre des finances de frapper de l'impôt de 4 o/o sur le revenu les *arrérages des rentes viagères* émis par les Compagnies d'assurances françaises ou étrangères en échange du versement soit d'un capital soit d'une série de primes. Le Ministre attendait de cette extension une recette de 3.720.000 francs. Avec les modifications qu'avait adoptées la Chambre des députés, la recette n'était plus évaluée qu'à 2.250.000 francs. La commission des finances du Sénat — qui a fait échouer

Digitized by Google

le projet — a demandé de substituer à l'impôt proposé une taxe portant sur tous les contrats d'assurance sur la vie, de 1 fr. 25 o/o, décimes compris. Le Ministre a pris bonne note de l'idée. Il semble donc bien que le rejet ne soit que provisoire et que la taxe proposée par le Gouvernement ou par la commission du Sénat figurera à brève échéance dans notre système fiscal.

4° *Bénéfice résultant de la création d'une monnaie de nickel.* — Les Chambres ont ordonné (loi des finances, art. 50) la fabrication d'une pièce de nickel d'une valeur nominale de 0 fr. 25 pour une somme de 10 millions de francs dont 4 millions de francs seront émis en 1903. Les dépenses pour 1903 ne devant s'élever qu'à 1 million de francs, c'est une ressource de 3 millions de francs dont bénéficie le budget de 1903.

5° *L'Emprunt.* — Le produit des taxes nouvelles, quelque exagérée qu'en ait été l'évaluation, ne pouvant couvrir le déficit probable, il a fallu recourir à l'emprunt, sous la forme d'*émission d'obligations à court terme*, pour une somme de 51 millions de francs.

Tout d'abord, le Ministre des finances a été autorisé (art. 46) à pourvoir au remboursement des obligations à court terme échéant en 1903 au moyen d'une émission, au mieux des intérêts du Trésor, d'obligations de même nature dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1909. Dans le projet de budget, le Gouvernement avait prévu un crédit de 11 millions pour faire face au remboursement de ces obligations émises au titre du compte spécial de la guerre, des garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer et des remboursements de cautionnements. Les Chambres n'ont pas maintenu ce crédit et ont décidé d'autoriser le renouvellement des obligations venant à échéance. C'est un emprunt de 11 millions de francs.

b) En second lieu, le ministre des finances a été autorisé (art. 47) à émettre en 1903, au mieux des intérêts du Trésor, des obligations à court terme dont le capital ne pourra être supérieur à la somme de quarante millions de francs et dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1909.

Telles sont les grandes lignes du budget de l'exercice 1903. Il se présente avec les chiffres suivants : Les crédits ouverts s'élèvent à 3.528.397.807 francs. Les voies et moyens sont évalués à la somme de 3.528.486.845, laissant un excédent de recettes apparent de 89.038 francs. On voit avec quelle difficulté l'équilibre apparent a été obtenu. La lutte a été vive. Ce n'est que le 31 mars 1903 que la discussion a été terminée dans les deux Chambres. Le même jour, la loi de finances a été insérée au *Journal officiel*. Il est à remarquer à cet égard que la loi ne devenant exécutoire au plus tôt que le 2 avril et les lois de douzièmes provisoires cessant leur effet le 31 mars, la France a été sans budget pendant au moins 24 heures. Peut-être cette curieuse question se posera-t-elle pratiquement devant les tribunaux.

L'étude à laquelle nous venons de nous livrer permet dores et déjà d'affirmer

Digitized by Google

que l'établissement du budget de 1904 sera encore plus difficile. L'on n'aura pas en effet la ressource de 25 millions provenant de l'allégement extraordinaire du service de la dette en 1903 (demi-coupon). Il faudra aussi tenir compte de la diminution résultant du nouveau régime fiscal des sucres qui n'est évaluée en 1903, — pour un peu plus d'un trimestre, — qu'à 25 millions de francs et qui sera en 1904 beaucoup plus considérable. Le Ministre des finances a, d'ailleurs, annoncé à la tribune du Sénat que l'équilibre du budget de 1904 ne serait obtenu qu'à l'aide d'impôts nouveaux. Voilà donc de nouvelles charges qui vont peser sur le contribuable français si lourdement frappé déjà.

Beaucoup de bons esprits estiment que c'est dans la réduction des dépenses publiques qu'il faudrait chercher l'équilibre budgétaire. M. le sénateur Dubost, dans son rapport, — et le Ministre des finances a confirmé, en partie, à la tribune du Sénat, les déclarations du rapporteur — a signalé les dépenses du Ministère de la Guerre comme celles dans lesquelles les économies les plus importantes pourraient et devraient être opérées. Le rapporteur a mis le Parlement en garde contre une tendance à faire du Ministère de la Guerre un débouché pour l'écoulement privilégié d'une foule de produits nationaux. Il a cité des faits précis sur lesquels on ne saurait trop appeler l'attention.

« Des votes récents et de plus en plus fréquents, écrit M. Dubost, nous donnent à penser que cette nouvelle cause d'aggravation de dépenses est assez dangereuse pour que nous ayons le devoir de la signaler avant qu'elle ne prenne plus de force et d'ampleur. — Sous le prétexte d'améliorer la situation du soldat, on alloue des crédits importants au Ministre de la Guerre qui ne les réclame pas, et qu'on doit tenir cependant pour un bon juge de ces nécessités. Les crédits lui sont, en quelque sorte, imposés, plutôt dans l'intérêt de telle ou telle denrée traversant une crise économique, que pour améliorer d'une façon générale l'entretien de l'armée, ce qui pourrait paraître un souci légitime quoique excessif. C'est ainsi que nous avons vu proposer et adopter des crédits de plus en plus forts pour la consommation du vin et de la viande. De même, en des temps difficiles pour ces produits, nous avons entendu parler des sardines, du sucre, etc. — Si l'on entre dans cette voie, il sera difficile de s'arrêter, chaque région ayant des produits intéressants et de nature évidemment à enrichir l'alimentation du soldat. — Alors que le Parlement s'efforce à grand'peine de réaliser des économies sur cet énorme budget, peut-il creuser de nouvelles sources de dépenses ? Ne compromettrait-il pas son autorité vis-à-vis des services dont il critique les abus ? En outre, cette imprudence financière se double d'une erreur économique. Si quelques producteurs (et quelle minorité !) se trouvent ainsi favorisés, c'est l'ensemble de la nation qui en paye le prix. — Voici, au sujet du port des gants, un exemple qui paraîtra typique. En 1901, les comités techniques du Ministère de la Guerre demandèrent la suppression des gants pour les troupes. C'était une économie de plusieurs centaines de mille francs ; mais les intérêts particuliers qu'on décore du nom « d'intérêts nationaux » protestèrent énergiquement alléguant qu'une telle mesure allait rompre « l'existence de nos industries et de notre commerce ». Cela suffit pour que la mesure ne fût pas prise, ou que du moins, elle fût limitée de manière à ne « pas entraîner une sensible réduction dans la fabrication. » Voilà comment subsiste encore au budget une dépense relativement importante jugée complètement inutile par les services compétents. — De même, bien que la teinture à l'alizarine soit plus économique et aussi solide, les cahiers des charges contenaient, jusqu'à ces derniers temps, l'obligation de n'employer que de la garance végétale sous prétexte de protéger une production agricole qui a disparu depuis longtemps de notre pays, et qu'on était obligé d'aller demander à l'étranger. Cette obligation représentait une majo-

Digitized by Google

ration de dépenses d'environ 20 francs par 100 kilogrammes; elle n'a été supprimée qu'à partir du 1er janvier 1903. — Il serait facile de trouver des exemples plus importants de cette sorte de surprotectionnisme intérieur, de protectionnisme à la seconde puissance. Nous verrions en particulier comment, dans la plupart des marchés de subsistances et de fournitures, on exige que les produits soient de provenance française, alors même que la production nationale est insuffisante et tributaire des importations » (1).

A la tribune du Sénat (séance du 20 mars), M. Dubost déclarait que si l'on s'attaquait résolument à ces abus soit au Ministère de la guerre, soit dans les autres services, on réaliserait une économie de 250 millions de francs sur l'ensemble des dépenses publiques.

La critique est malheureusement fondée. Le Ministre des finances a confirmé en partie les déclarations de M. Dubost. « Il y a dans le budget de la guerre, disait-il, 100 millions qui semblent consacrés à la défense nationale et qui, en réalité, servent à subventionner telle ou telle branche de l'activité agricole ou industrielle ». Mais le remède est, sans doute, au-dessus des forces de la majorité des députés et sénateurs. Qui oserait dire qu'il y a une chance sérieuse pour que les intérêts généraux du pays l'emportent sur la coalition des intérêts particuliers ?

III

Les débuts de l'année 1903 ont été marqués par une pénurie du Trésor fort gênante. On y a paré par des emprunts à court terme très importants. Les disponibilités de la Trésorerie ont été indiquées dans la séance du 26 février 1903 (Chambre des députés) par le Ministre des finances de la manière suivante :

1° Encaisse du Trésor à la Banque, y compris les espèces dans les Caisses du Ministère.	180.000.000 fr.
2° En circulation, 353 millions de bons du Trésor, y compris 60 millions remis à la Banque de France pour la couvrir de l'avance faite par elle à l'effet de payer la bonification aux porteurs de rentes 3 1/2 o/o laissant ainsi — sur le maximum de 500 millions — une marge d'émission de.	147.000.000 fr.
3° Lorsque le Trésor aura émis les rentes 3 o/o pour le paiement de la bonification accordée aux porteurs de rentes 3 1/2, il aura la disponibilité d'une somme de 60 millions de bons du Trésor consacrés en ce moment à couvrir l'avance par la Banque de France.	60.000.000 fr.
4° Excédent des ressources réalisées ou à réaliser sur les dépenses effectuées ou à effectuer.	42.982.000 fr.
5° La loi du 27 février 1903 a autorisé le Ministre à émettre 230 millions d'obligations à court terme en contre valeur des déficits de 1901 et 1902.	250.000.000 fr.
Total. . . .	679.982.000 fr.

(1) Rapport Dubost, n. 102, p. 65 et 66.

Digitized by Google

De ce tableau, il résulte que les charges de la Dette flottante sont extrêmement lourdes, puisqu'il existait, fin février 1903, 293 millions de bons du Trésor en circulation (non compris 60 millions à la Banque, devant être remboursés sur le produit de l'emprunt 3 o/o), 281.630.000 francs d'obligations à court terme en circulation, et que le Ministre s'est fait autoriser, par la loi du 27 février 1903, à émettre pour 250 millions d'obligations à court terme. — Cela fait un total de 824.630.000 francs d'effets à courte échéance.

En présence de cette situation, la nouvelle d'un emprunt de consolidation a rencontré peu d'incrédules. Pour le moment cependant, il semble que ce moyen extrême soit abandonné. Le Ministre des finances espère venir à bout de tous les embarras légués par la gestion financière de son prédécesseur avec l'émission des 250 millions d'obligations à court terme autorisée par la loi du 27 février 1903. « Tout dépend, en réalité, comme l'a dit le Ministre, de la politique budgétaire qui sera suivie et de l'amélioration que la renonciation aux dépenses nouvelles et la réapparition des plus values d'impôts détermineront dans notre situation financière ».

IV

A mesure que l'on se rapproche des délais de clôture de l'exercice 1902, le déficit de cet exercice semble bien devoir être celui que l'on craignait à la fin du mois de décembre. On l'évaluait à cette époque à la somme de 130 millions. Dans le cahier de crédits supplémentaires présenté à la Chambre des députés le 18 mars 1903, le Ministre des finances a exposé la situation provisoire suivante :

Moins-values.	86.558.492,00
Suppléments de crédits.	84.161.040,37
Ensemble	170.719.532,37
A déduire : excédent primitif et évaluations supplémentaires de recettes. .	6.141.949,00
Excédent des crédits. . . .	164.577.583,37

Mais il convient de retrancher de ce total l'excédent probable des annulations en fin d'exercice sur les paiements effectués en 1902 au titre des exercices clos. D'après la moyenne des 5 derniers exercices, cet excédent serait de 40 millions et demi environ. Le déficit final serait donc d'environ 124 millions. Si maintenant l'on observe que le budget de 1902 avait été équilibré avec un emprunt en obligations à court terme de 64 millions de francs, le déficit réel est de 188 millions de francs.

V

Le cahier de crédits supplémentaires présenté le 13 mars 1903 a énuméré la liste des suppléments de crédits demandés aux Chambre depuis le vote

Digitized by Google

du budget de l'exerciee 1902. Le montant s'en élève à la somme de 84.161.040 fr. 37.

Ce chiffre énorme a soulevé à juste titre les critiques des Chambres. Le rapporteur général de la commission du budget, M. le député Berteaux, n'a pas manqué de saisir l'occasion de faire, une fois de plus, le procès de cette déplorable pratique. Il en a rejeté toute la responsabilité sur les administrations, sur les bureaux, et a formulé des menaces.

« A côté des crédits supplémentaires excusables il en est d'autres — et c'est malheureusement le plus grand nombre — qui correspondent seulement à des dépenses ordinaires que les administrations avaient la possibilité et, par suite, le devoir de prévoir et de calculer à l'avance, et dont l'omission, dans les budgets, constitue des imprévisions qui ne sont pas toujours involontaires. — Aussi, en nous retrouvant encore une fois en présence des mêmes errements, si souvent condamnés par nos prédécesseurs, ne pouvons-nous nous empêcher de faire entendre à notre tour un sérieux avertissement. — Si cette plaie grandissante des crédits supplémentaires ne pouvait être rapidement et complètement cicatrisée, toutes bonnes finances, et surtout toutes finances sincères auraient vécu dans notre pays. — A ces errements nous n'avons à appliquer d'autre sanction que la responsabilité morale des ordonnateurs, laquelle est le plus souvent engagée par les administrateurs placés sous leurs ordres et qui sont, en fait, irresponsables. — Cette situation peut-elle se perpétuer? Nous ne le pensons pas. — Votre commission du budget estime que la pratique abusive des crédits supplémentaires n'a que trop duré. — Et puisque les administrations, au lieu de faire leur devoir en se renfermant strictement dans la limite des crédits qui leur sont alloués par la loi de finances, ne tendent au contraire trop souvent qu'à faire rétablir, par la voie oblique des crédits supplémentaires, les sommes dont le Parlement a prononcé et dont elles-mêmes ont, la plupart du temps, consenti la suppression ou la diminution, puisque la plaie s'étend sans cesse, nous proposerons à la Chambre, dès cette fois-ci, à propos de certaines des demandes qui révèlent une méconnaissance plus particulièrement inexcusable des règles de la comptabilité publique, des ajournements qui, en raison des circonstances où elles se présentent, n'auront pas les inconvénients que nous signalions ci-dessus. — En outre, la commission du budget nous a donné mandat d'appeler la plus vigilante attention des commissions qui lui succèderont sur la nécessité d'en finir avec des habitudes aussi condamnables. — Elle n'hésite pas à penser que, si ces pratiques devaient continuer, elles entraîneraient, comme une nécessité inéluctable, l'obligation pour le Parlement d'établir la responsabilité effective et pécuniaire des ordonnateurs et même des administrateurs auxquels les dépassements de crédits seraient imputables ».

Au même moment, le Sénat, appelé à voter le règlement définitif des comptes de l'exercice 1897, s'est ému de l'importance des *crédits complémentaires* demandés pour cet exercice. On a constaté, entre autres irrégularités, qu'en 1897, le Ministre de la Guerre a dépassé les crédits alloués soit par le budget primitif, soit par les lois de crédits supplémentaires, d'une somme de 13 millions et le Ministre des colonies d'une somme de 3 millions. On s'est demandé comment on pourrait couper court à ces pratiques déplorables. Il ne fallait videmment pas songer à mettre en jeu la responsabilité pécuniaire des Ministres. « Pouvez-vous, a dit le rapporteur, mettre 13 millions à la charge du ministre de la Guerre de 1897? Quels ministres trouverait-on, d'ailleurs, exception faite d'hommes prêts à tout et n'ayant rien à perdre ». Dans ces conditions, le Sénat n'a pas cru devoir refuser les crédits. Ce refus se serait, en réalité, traduit par l'ouverture d'un compte de Trésorerie comme il en existe

Digitized by Google

quelques uns pour des dépenses engagées sans crédit et que les Chambres ont refusé de sanctionner. Toutefois, le Sénat n'a pas voulu laisser passer l'irrégularité sans protester. Sur la proposition de son rapporteur, M. Milliès-Lacroix, le Sénat (séance du 3 avril 1903) a voté la double résolution suivante :

1° Le Sénat, s'associant aux protestations de la Chambre contre l'abus des crédits supplémentaires, invite le gouvernement à se conformer aux lois de finances qui interdisent d'ordonner ou de liquider des dépenses en dehors ou au delà des crédits alloués ;

2° La régularisation des crédits complémentaires sera demandée *dans les trois mois qui suivront la clôture de l'exercice* sous la forme d'un projet de loi spécial.

D'autre part, les deux Chambres ont espéré trouver dans une réglementation plus sévère de la comptabilité des dépenses engagées un remède efficace contre des maux aussi certains. A cet effet, la loi de finances (art. 33) a augmenté l'autorité et l'indépendance du fonctionnaire chargé du contrôle des engagements des dépenses dans les divers départements ministériels. Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque Ministère sera nommé par décret contresigné *par le Ministre des finances* et par le Ministre intéressé. Le contrôle des dépenses engagées adressera ses avis *directement* et en double exemplaire *au Ministre des finances* et au Ministre dans les services duquel il exerce son contrôle. Enfin, les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense.

On voudrait espérer que les menaces du rapporteur de la Chambre des députés, les résolutions votées par le Sénat et la nouvelle réglementation adoptée par les deux Chambres sur le contrôle des dépenses engagées auront quelque efficacité.

VI

La loi de finances de 1903 a fourni, une fois de plus, à la Chambre des députés (séance du 30 mars 1903), l'occasion de discuter l'étendue des pouvoirs financiers du Sénat. Le débat — qui a été animé — s'est élevé, à la séance du 30 mars 1903, à l'occasion d'une augmentation de crédit de 936.855 fr. votée par le Sénat au budget de la Guerre (chap. 16, solde de l'Infanterie) et destinée à permettre l'appel d'un plus grand nombre de territoriaux en 1903.

Le Ministre des finances et M. Ribot ont soutenu les droits du Sénat. « Sans porter atteinte aux prérogatives financières de la Chambre des députés, a déclaré le Ministre, le Sénat peut modifier les chiffres votés par elle, *dans la limite des crédits demandés par le Gouvernement quand celui ci en a fait la proposition au Sénat* ». « Il y a des exemples de crédits demandés par le Gouvernement et maintenus par la Chambre après qu'ils avaient été votés par le Sénat, a ajouté M. Ribot. Le droit de la Chambre reste absolument entier. On n'a pas

Digitized by Google

oulu reconnaître au Sénat le droit de prendre l'initiative de dépenses nou-elles ; *mais quand un crédit a été proposé par le Gouvernement, si le Sénat l'ac-epte, la Chambre est parfaitement maîtresse de l'adopter ou de le repousser* ».

Afin que le vote de la Chambre portât bien sur la question de droit consti-utionnel, M. le rapporteur général Berteaux et M. le président de la Commis-ion du budget Doumer ont eu soin de prévenir leurs collègues. « Ce n'est pas exécution de la loi sur le recrutement de l'armée qui est en jeu devant la hambre, disait M. Berteaux, mais le droit de voter des relèvements de crédit. e droit appartient aux seuls élus du suffrage universel ; le Sénat ne peut en rendre l'initiative. Aussi, la commission du budget, sans examiner la question u fond,..... se basant sur cette considération d'ordre constitutionnel, est nanime à vous demander le maintien de votre premier vote et la suppression u relèvement de crédit voté par le Sénat ».

« Il est bien entendu, a dit de son côté M. Doumer, que si vous diminuez s chiffres du crédit de 1 million, c'est parce que nous ne croyons pas que on doive reconnaître au Sénat la prérogative financière dont il vient d'être arlé ». Au scrutin, la Chambre a repoussé l'augmentation votée par le énat par 455 voix contre 66. Naturellement, tous les ministres députés — même les moins suspects de sacrifier les droits de la Chambre des dépu-is — ont appuyé de leur vote la thèse du Ministre des finances touchant s droits du Sénat. Le *Journal Officiel* porte comme ayant voté pour le chif-e du Sénat : MM. Bérard, Delcassé, Doumergue, Maruéjouls, Mougeot, amille Pelletan, Trouillot.

La Chambre a aussi repoussé pour les mêmes raisons, dans sa séance du mars 1903, une augmentation de crédit de 210.000 francs sur le chap. 66 *Etudes et travaux de chemins de fer exécutés par l'Etat*) de la section 2e (*Dépenses traordinaires*) du Ministère des travaux publics.

GASTON JÈZE
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE

REVUE DE LA LÉGISLATION FINANCIÈRE DES ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD PENDANT L'ANNÉE 1902 (1)

SOMMAIRE : I. — **Législation financière fédérale.** — 1. L'*Act* supprimant les taxes de guerre du 12 avril 1902. — 2. L'*oléomargarine Act* du 9 mai 1902. — 3. Le *Philippine Revenue Act* du 8 mai 1902. — 4. Le *Panama Canal Act* du 28 juin 1902.
II. — **Législation financière des Etats.** — Recettes d'Etat et recettes locales. — 2. Taxes sur les corporations et sur les affaires. — 3. Tendances opposées dans la taxation de la fortune mobilière. — 4. Améliorations administratives diverses.

L'exposé que l'on va lire comprend la législation financière promulguée du 30 septembre 1901 au 1er octobre 1902.

Presque toutes les lois de cette période ont été votées en 1902. Le Congrès se réunit régulièrement le premier lundi de décembre, mais il arrive très rarement qu'un projet financier aboutisse avant le 1er janvier suivant. Les législatures des différents Etats particuliers n'ont pas de date uniforme pour le commencement de leurs sessions. Assez souvent, elles se réunissent en janvier et se séparent 3 ou 4 mois après. — Les Bulletins publiés par la Bibliothèque d'Etat de New-York, qui résument la législation des législatures des Etats particuliers, prennent pour base l'année qui s'étend du 1er octobre au 30 septembre suivant. La présente chronique comprendra cette même période de temps. Elle sera divisée naturellement en deux parties principales : 1° les Finances fédérales ou congressionnelles ; 2° les Finances d'Etats.

I

LÉGISLATION FINANCIÈRE FÉDÉRALE

Malgré l'agitation qui s'est produite au Congrès en vue d'introduire des changements radicaux dans le système financier fédéral, les lois promulguées

(1) Cpr. la chronique parue dans cette *Revue*, t. I, 1903, p. 143 et s.

Digitized by Google

n'ont été en réalité qu'un retour pur et simple au système de revenus en faveur avant la guerre avec l'Espagne.

Le projet de réciprocité avec Cuba a échoué, ainsi que le *tariff-bill* réduit de Babcock, — projet significatif, attendu qu'il émanait d'un des chefs du parti qui traditionnellement s'est montré favorable au tarif élevé.

En ce qui concerne les appropriations, la somme totale (non compris les crédits annuels permanents et ce qu'on appelle les appropriations non limitées (*indefinite appropriations*) s'est élevée à $ 486.439.306,68 contre $ 479.365.657,55 pour l'année précédente (1).

Les principaux objets nouveaux pour lesquels des dépenses ont été autorisées ont été le canal de Panama et l'extension de la distribution gratuite dans les campagnes pour le département du Post office.

L'Act du 12 avril 1902 qui a abrogé ce qui restait des taxes créées pour couvrir les dépenses de la guerre avec l'Espagne a été la seule grande mesure financière votée par le Congrès. C'est pourquoi il convient d'en analyser les dispositions.

1. *Analyse de l'Act du 12 avril 1902.* — Pour qu'on puisse comprendre la portée de cette loi, il est indispensable d'exposer en quelques mots la politique financière du Gouvernement fédéral au moment de l'ouverture des hostilités avec l'Espagne. Le parti républicain, lors de son retour au pouvoir en 1897, s'empressa de remplacer le *Wilson Tariff* par le *Dingley act* en date du 24 juillet 1897. L'administration du Président Mac Kinley prit pour ligne de conduite irrévocable de s'opposer à des changements fréquents dans le tarif de douanes. Si même l'on eût voulu se procurer des revenus supplémentaires en modifiant les cédules du *Dingley Act*, il eût été très difficile de choisir les cédules pour lesquelles on modifierait les taux du tarif. Dans les circonstances actuelles, le mot de Swift que, « dans l'arithmétique douanière, 2 et 2 au lieu de faire 4 ne font quelquefois que 1 » se trouvait parfaitement justifié. « Dans la grande majorité des cas, l'élévation du tarif eût entraîné la diminution des recettes ; par contre, la diminution de ces mêmes tarif en vue d'augmenter le revenu en permettant des importations plus considérables eût abouti à supprimer la protection qu'on avait voulu établir. C'était contraire à la politique déclarée de l'administration » (2).

Les cédules importantes étaient peu nombreuses. Le sucre qui donnait couramment $ 80.000.000 provenait en grande partie de Cuba ; or, l'importation

(1) Les statistiques des appropriations annuelles, telles qu'elles ont été données à la fin de la session législative par les présidents des comités des appropriations de la Chambre et du Sénat, contiennent ordinairement l'*indefinite appropriation* du Post office (où les recettes compensent largement les dépenses) et les appropriations permanentes. Ceci explique pourquoi, au lieu de la somme donnée au texte de $ 486.439.306,68, le total rapporté à la fin de la session a été de $ 800.624.496.

(2) Plehn, *Introduction to Public Finance*, 2e éd., p. 361.

Digitized by Google

de cette denrée dépendait des vicissitudes de la guerre. Les cuirs et les peaux, les soies grèges (exemptes de droits), le riz et le café étaient les seuls articles dont on pouvait tirer d'importantes ressources supplémentaires. Or, les cuirs, les peaux et la soie grège sont des matières premières. Si on les frappait de droits plus lourds, il fallait augmenter les droits protecteurs établis en faveur de ceux qui manufacturent ces articles. Mais, d'une part, cette augmentation diminuerait probablement les importations et, par suite, le produit net à tirer des importations de cuirs et de peaux manufacturés. D'autre part, ce serait rouvrir les controverses sur le tarif. Pour ces deux raisons, on résolut de ne point toucher à ces cédules. On ne voit d'ailleurs pas très bien pourquoi on n'établit pas un droit sur le café. On l'a, sans doute, tenu en réserve pour le cas de nécessité. On peut l'avoir considéré comme improductif, contraire au « *déjeuner exempt de droits* » (« *free breakfast table* ») et à « *la gamelle pleine* » « *full dinner pail* », qui étaient les articles du programme du parti républicain au cours des campagnes politiques précédentes. Toutefois, le thé fut frappé d'un droit spécifique d'importation de 10 cents par livre.

Dans ces conditions, la seule source dont on pouvait espérer tirer d'importants revenus au moyen d'une augmentation des taxes était le Revenu Intérieur (*Internal Revenue*). C'est pourquoi l'Act du 13 juin 1898 doubla les taxes qui pesaient sur la bière et autres liqueurs fermentées ainsi que sur le tabac à fumer et à chiquer. On augmenta aussi les droits sur les cigares et sur les cigarettes. Des taxes spéciales furent établies sur les banquiers et les courtiers. Des droits de timbre frappèrent les chèques, les traites, les lettres de change, et autres papiers de commerce ; les actes translatifs de propriétés, les polices d'assurances, les hypothèques et autres actes judiciaires ; les articles de médecine et divers produits pharmaceutiques. On taxa aussi les recettes brutes des raffineries de sucre et de pétrole et les legs de biens mobiliers. En outre, le même act autorisa le secrétaire de la Trésorerie à négocier des emprunts dont le total n'excéderait pas 500 millions de dollars ; cent millions devaient être empruntés sous forme de certificats du Trésor (*Treasury certificates of indebtedness*) portant intérêt à 3 p. 0/0 et payables un an à compter de l'émission ; pour les 400 millions restants, la loi prescrivait la forme d'obligations 3 p. 0/0 remboursables au gré du Gouvernement 10 ans après l'émission et payables 20 ans à partir de cette même date.

Le succès de la politique financière du Gouvernement ne fait pas de doute. Les revenus pour l'année fiscale 1er juillet 1898-30 juin 1899 dépassèrent les revenus de l'année précédente d'environ $ 115.000.000. Au cours de la guerre, la Trésorerie émit au pair pour $ 200.000.000 d'obligations 3 p. 0/0 ; elle aurait même pu les émettre avec prime, mais la loi avait prescrit que les souscriptions au pair pour les sommes les plus faibles seraient d'abord acceptées. Le progrès de la prospérité industrielle ne fut pas retardé par la guerre ; il continua même à se développer plus vite.

La fin rapide de la guerre a permis de réduire les dépenses ; toutefois, « le résultat permanent sera une élévation du niveau des dépenses militaires et

Digitized by Google

navales et, sans doute aussi, une augmentation de la taxation par tête d'habitant pour tous les objets fédéraux » (1).

Les recettes du Revenu Intérieur pour les cinq dernières années sont les suivantes (2). Quelques unes des taxes établies par l'act du 13 juin 1898 ont été supprimées ou réduites par l'act du 2 mars 1901 entré en vigueur le 1er juillet 1901.

(1) D. R. Dewey, *Financial History of the United States*, p. 468.

(2) On trouvera dans le tableau suivant un exposé plus détaillé des recettes du Revenu Intérieur.

OBJETS TAXÉS	Revenu intérieur. Recettes des cinq dernières années financières finissant respectivement le				
	30 juin 1898	30 juin 1899	30 juin 1900	30 juin 1901	30 juin 1902
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Esprits	92.546.999 77	99.283.534 16	109.868.817 18	116.027.979 56	121.138.013 13
Tabac	36.230.592 37	52 493 207 64	59.355.084 27	62.481.907 13	51.937.925 19
Liqueurs fermentées	39.515.421 14	68 644 558 45	73.550 754 49	75.669.907 65	71.988.902 39
Oléomargarine	1.315.780 54	1.956.618 56	2.543 785 18	2.518.101 44	2.944.492 46
Filled cheese (fromage)	16.518 55	18.098 42	17.064 48	14.652 64	24 00
Farine mélangée	»	7.840 62	7.439 46	6.606 36	2.212 85
TAXES SPÉCIALES non énumérées ailleurs					
Banquiers, salles de billards, jeux de boules, cirques, expositions, courtiers, théâtres	46.973 00	4.921.593 21	4.515.640 85	4.165.735 14	4.262.902 32
Legs et parts de propriétés mobilières	»	1.235.435 25	2.884.491 55	5.211.898 68	4.842.966 52
CÉDULES A ET B					
Cédule A	724.073 94	38.618 081 20	36.416.082 11	34.998.836 30	12.913.856 90
Cédule B	70.343 66	5.219.737 46	4.548.283 19	4.242.200 02	528.935 79
Total	794.417 60	43.837.818 66	40.964.365 30	39.241.036 32	13.442.792 69
Banques et Banquiers (a)	1.180 00	»	1.460 50	1.918 00	227 50
DIVERS					
Excise sur les recettes brutes (sucre et pétrole)	»	643.446 41	1.079.405 14	1.027.294 99	730.376 50
Opium	114 90	»	145 25	»	»
Cartes à jouer	261.080 66	271.128 84	331.010 66	317.269 74	364.677 72
Pénalités	136.750 07	166.576 25	193.721 46	185.867 83	208.209 05
Recouvrements non autrement prévus	1.060 76	4.716 97	2.921 80	1.493 94	3.767 93
Manufacturers of process or renovated butter	»	»	»	»	500 00
Totaux des divers	399.006 39	1.085.868 47	1.607.204 31	1.531.926 50	1.307.531 20
Totaux généraux	170.866.819 36	273.484.573 44	295.316.107 57	306.871.669 42	271.867.990 25

(a) C'est essentiellement une pénalité ou amende établie au taux de 10 p. 0/0 par an sur tous billets en circulation à l'exception des billets émis par les sociétés de banques nationales. On a voulu en faire une taxe mobilière et elle agit comme telle.

Digitized by Google

	Produits du revenu intérieur pour les années financières finissant le 30 juin				
	1898	1899	1900	1901	1902
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Esprits distillés.....	92.500.000	99.200.000	109.800.000	116.000.000	121.100.000
Tabac manufacturé....	36.200.000	52.400.000	59.300.000	62.400.000	51.900.000
Boissons fermentées...	39.500.000	68.600.000	73.500.000	75.600.000	71.900.000
Taxes sur les successions	»	1.200.000	2.800.000	5.200.000	4.800.000
Timbre et droits spéciaux sur les affaires.	»	43.800.000	40.900.000	39.200.000	17.600.000
Divers.....	2.600.000	8.200.000	9.000.000	8.000.000	4.500.000
Total.....	170.800.000	273.400.000	295.300.000	306.800.000	271.800.000

On pourra se faire une idée de la productivité financière du *War Revenue Act* du 13 juin 1898 en lisant le tableau suivant (1) qui contient les ressources procurées par ce seul act.

	ANNÉE FISCALE finissant le 30 juin 1899	ANNÉE FISCALE finissant le 30 juin 1900	ANNÉE FISCALE finissant le 30 juin 1901
	en dollars	en dollars	en dollars
Cédule A	38.618.081 20	36.416.082 11	34.998.836 30
Cédule B.....	5.219.737 46	4.548.283 19	4.242.200 02
Bière	31.093.138 38	33.431.221 65	34.439.516 10
Taxes spéciales	5.370.941 80	4.844.743 97	4.463.629 00
Tabacs.....	14.226.994 63	16.738.622 13	17.646.102 88
Tabac à priser.....	875.898 72	895.045 07	1.001.510 66
Cigares	2.717.851 34	3.189.764 14	3.462.560 62
Cigarettes.....	1.402.828 18	1.320.394 72	1.439.079 63
Legs.....	1.235.435 25	2.884.491 55	5.211.898 68
Excise (sucre et pétrole).....	643.446 41	1.079.405 14	1.027.294 99
Farine mélangée.....	7.840 62	7.439.46	6.606 36
Taxes additionnelles sur le tabac et la bière	947.424 37	18.734.82	6.977 81
Total.....	102.359.618 36	105.374.227 95	107.646.213 05

Les diminutions les plus importantes dans le Revenu Intérieur pour l'année fiscale finissant le 30 juin 1902 sont dues aux réductions ordonnées par l'act du 2 mars 1901. Elles ont porté sur le tabac, sur les boissons fermentées (bières), sur la Cédule A (droits de timbre, en particulier sur les papiers de commerce) et sur la Cédule B (produits pharmaceutiques et médicinaux). La réduction des recettes ressort du tableau suivant :

Revenu Intérieur total pour l'année finissant le 30 juin 1902.	$ 271.867.990,25
— — — 1901.	$ 306.871.669,42
Réduction.	$ 35.003.679,17

(1) Ce tableau est un résumé de l'exposé mis en tête du *Report of the Commissioner o Internal Revenue for the fiscal year ended June 30, 1901.*

Digitized by Google

La loi qui a fait complètement disparaître du *statute-book* les derniers vestiges des taxes établies en 1898 est intitulée « Act relatif à la suppression de la taxation du revenu de guerre et à d'autres objets » (*An Act to repeal war-revenue taxation, and for other purposes*). Elle forme le chapitre 500 des *Statutes* des Etats-Unis votés à la 1re session du 57e congrès. Elle a reçu l'approbation du Président le 12 avril 1902 ; suivant les prescriptions de la section 11 de l'Act lui-même, elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1902, sauf en ce qui concerne la suppression du droit sur les importations de thé, laquelle n'est devenue exécutoire que le 1er janvier 1903.

La Section 1 de l'Act du 12 avril 1902 supprime les taxes existantes sur la bière et autres boissons d'orge fermentées ; elle rétablit la taxe de 1 dollar par baril de 31 gallons au plus. On a voté le taux qui existait avant le *War Revenue Act* de 1898. Ce dernier Act avait doublé le taux par baril, mais il avait alloué des escomptes de 7 1/2 p. o/o sur les timbres fiscaux qui doivent être apposés sur chaque baril comme preuve du paiement de l'impôt. L'Act du 2 mars 1901 avait réduit le taux par baril à un faible droit de $ 1,60. L'élasticité de cette source de recettes peut être jugée par ce fait qu'après que le taux par baril eût été presque doublé par le *War Revenue Act* de 1898, le total retiré pour la consommation tomba, seulement pendant l'année fiscale suivante, de 37.493.306 barils à 36 581.114 et les recettes pour ce seul article s'élevèrent de 39 millions de dollars à 68 millions (1).

La section 2 abroge la section 2 de l'Act du 13 juin 1898 et tous les amendements qui y avaient été apportés. La section ainsi abrogée avait établi certaines taxes spécifiques d'un taux déterminé sur les banquiers, courtiers, prêteurs sur gages, courtiers de commerce, courtiers de douane, propriétaires de théâtres, propriétaires de cirques, directeurs de spectacles forains, propriétaires de jeux de boules. Les banquiers étaient taxés proportionnellement à leur capital. Les courtiers et les directeurs de spectacles forains étaient frappés de taxes déterminées variant de 50 dollars à 5 dollars. Ces taxes n'avaient point été touchées par la suppression partielle du 2 mars 1901 ; bien au contraire, cette dernière loi avait étendu la taxe à certaines classes de courtiers exemptes jusque là, et à certaines affaires de spéculation effectuées non pas dans les Bourses régulières, mais dans ce qu'on appelle les « *bucket-shops* » (2).

Les recettes provenant de cette source (Sec. 2 de l'Act du 13 juin 1898) avaient été les suivantes :

Année fiscale finissant le 30 juin	1899.	. . . . .	$ 4.921.593.21
— —	1900.	. . . . .	$ 4.515.640.85
— —	1901.	. . . . .	$ 4.165.735.14
— —	1902.	. . . . .	$ 4.262.902.32

(1) Cpr. *supra*, p. 323 le tableau de la note 2 pour l'importance des recettes retirées des boissons fermentées.

(2) Les « *Bucket-shops* » sont des bureaux de commissions où l'on achète et où l'on vend des valeurs *on margins* et où les courtiers ne sont pas régis par un règlement d'association de Bourse.

Digitized by Google

La section 3 reprend la section 3 de l'Act du 13 juin 1898 et les amendements apportés à cette section, de manière à remettre en vigueur les taxes sur le tabac et ses produits, telles qu'elles avaient cours avant la guerre avec l'Espagne. Le *War Revenue Act* de 1898 avait augmenté la taxe sur le tabac manufacturé et sur le tabac à priser de 100 p. o/o ; celle sur les cigares de 20 p. o/o ; celle sur les cigarettes de 50 o/o. Le résultat de l'accroissement de tarif avait été de faire passer les recettes du tabac et de ses produits de $ 36.230.522,37 à $ 52. 493.207,64 pendant la dernière année d'application de la nouvelle loi. Les deux tiers de cette augmentation d'environ $ 15.000.000 provenaient du tabac manufacturé ; le reste avait été donné par les cigares et les cigarettes. Le montant total du tabac retiré pour la consommation était tombé de 288.160.613 livres pour l'année financière 1898 à 237.132.710 livres pour l'année 1899. Il est assez curieux de constater que le nombre des cigares retirés pour la consommation augmenta pendant la 1re année d'application de la taxe plus lourde ; ce fut, sans doute, à cause de la taxe plus légère qui frappait les cigares comparée à celle atteignant le tabac à fumer et le tabac à chiquer. Ceci est confirmé, jusqu'à un certain point, par la diminution dans la consommation des cigarettes au cours de la même période (1), puisque la taxe sur les cigarettes avait, elle aussi, été augmentée proportionnellement beaucoup plus que l'impôt sur les cigares.

L'évolution dans le sens d'un retour progressif aux tarifs antérieurs à la guerre eut pour point de départ l'act du 1er mars 1901 dont les dispositions entrèrent en vigueur le 1er juillet 1901. Un escompte de 20 p. o/o fut accordé aux fabricants de tabac à fumer et à chiquer et de tabac à priser sur la vente des timbres fiscaux ; dès lors, la taxe de 12 cents par livre devint, en réalité, de 9,6 cents par livre.

Le tarif sur les cigares fut réduit de $ 3,60 à $ 3 par mille, — le tarif primitif, — sauf pour les cigares ne pesant pas plus de 3 livres le mille, auquel cas une nouvelle taxe de 18 cents par livre était établie. Cette dernière disposition assimilait ces cigares de poids léger aux cigarettes, lesquelles étaient frappées du même droit lorsque le prix de vente en gros des cigarettes ne dépassait pas $ 2 le mille et que le poids du mille n'atteignait pas 3 livres. — Lorsque le prix de vente en gros des cigarettes de poids ordinaire dépassait $ 2 le mille, la taxe par livre était doublée, c'est-à-dire était de 36 cents par livre. Les cigarettes pesant plus de 3 livres le mille étaient taxées à $ 3.60 le mille.

L'Act du 12 avril 1902 a complété l'œuvre de réduction en diminuant les tarifs par livre sur le tabac à priser, sur le tabac à fumer et sur le tabac à chiquer à 6 cents par livre, et en établissant un tarif uniforme de $ 3 par mille sur tous les cigares et cigarettes pesant plus de 3 livres le mille. Ceci comprend la plus grande partie des cigares, mais très peu de cigarettes. Les tarifs sur les cigarettes n'ont pas été changés ; mais la nouvelle loi remet en

(1) Voyez p. 467 du *Report of the secretary of the Treasury for* 1899.

Digitized by Google

vigueur les dispositions de l'act du 2 mars 1901 ; en d'autres termes, « les cigares et cigarettes ne pesant pas plus de 3 livres par mille, seront considérés, pour la taxation, comme pesant 3 livres. »

Les recettes du tabac pour les 4 dernières années financières ont été les suivantes :

	Recettes (1) pour les années financières finissant le 30 juin			
	1899	1900	1901	1902
	en dollars	en dollars	en dollars	en dollars
Cigares pesant plus de 3 livres par M	16.307.108 05	19.138.584 82	20.775.363 73	18.311.142 25
Cigares pesant moins de 3 livres par M	547.415 52	646.896 82	684.504 05	410.903 48
Cigarettes ne pesant pas plus de 3 livres par M	4.302.753 86	3.953.177 09	3.407.433 94	2.655.974 88
Cigarettes pesant plus de 3 livres par M	9.461 39	16.014 21	19.609 89	31.164 67
Tabac à priser	1.751.797 44	1.790.090 14	2.003.021 32	1.696.429 02
Tabacs (à chiquer et à fumer)	28.453.989 26	33.477.244 26	35.292.205 76	28.612.644 15
Marchands de tabac en feuilles	73.657 46	72.030 04	59.365 35	50.641 59
Marchands de tabac manufacturé	22.462 00	16.564 00	15.710 50	10.810 08
Fabricants de tabac	29.139 12	18.207 70	16.604 27	12.425 56
Fabricants de cigares	324.090 01	222.301 38	206.213 74	144.126 94
Recettes diverses relatives au tabac	770.333 53	3.973 81	1.874 58	962 57
Total	52.493.207 64	59.355.084 27	62.481.907 13	51.937.925 19

D'après la Section 4 de l'Act du 12 avril 1902, une déduction sera accordée sur tous les stocks de tabac à fumer et manufacturé contenus dans les paquets primitifs non défaits, ayant acquitté les droits plus élevés. La différence entre les deux tarifs devait, d'après la loi, être remboursée au cas de réclamation formulée dans les 2 mois à compter du 1er juillet 1902 ; toutefois, aucune remise ne devait être accordée pour une somme inférieure à 10 dollars.

La section 5 supprime certaines taxes spéciales établies par le *War Revenue Act* de 1898 sur les fabricants de tabac et sur les marchands de tabac.

La section 6 se borne à prescrire l'emploi des anciens timbres fiscaux surchargés de la marque des nouveaux droits établis par l'Act de 1902 jusqu'à ce qu'on ait établi de nouveaux timbres.

La section 7 porte abrogation totale des taxes sur les legs et pratiquement de tous les nouveaux droits de timbres établis par le *War Revenue Act* de 1898. Dans le détail, cette section 7 abroge les dispositions suivantes contenues

(1) Ce tableau a été fait au moyen des statistiques que l'on trouvera à la page 10 de l'*Internal Commissioner's Report for* 1902 et à la page 550 du *Report of the Secretary of the Treasury for* 1900.

Digitized by Google

dans des Acts antérieurs : 1° la section 4 de l'Act du 2 mai 1901 (qui avait réduit la taxe sur le tabac à fumer et sur le tabac à chiquer en accordant un escompte de 20 p. o/o sur la vente des timbres fiscaux à apposer sur les paquets de tabac) ; 2° les sections 6, 12, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29 et les cédules A et B de l'act du 13 juin 1898.

Voici un résumé des dispositions abrogées : on verra par là quelle était leur nature.

La section 6 abrogée se bornait à établir les diverses taxes désignées *in extenso* dans les cédules A et B. La cédule A créait des droits de timbre sur différents actes commerciaux, documents et titres de dette émis après le 1er juillet 1898, tels qu'obligations, actions, lettres de change, chèques, promesses d'achat ou de vente, ventes effectives et échanges, connaissements, lettres de voiture et quittances, baux, hypothèques, transports de propriétés immobilières, polices d'assurances, etc. La cédule B établissait des droits de timbre sur des spécialités de médecine, articles de parfumerie, cosmétiques, vins mousseux en bouteille pour la vente, etc. — La section 12 abrogée était une simple disposition administrative relative à la répartition des timbres fiscaux entre certains districts de recouvrement. — La section 18 abrogée établissait certaines pénalités contre les Compagnies de télégraphe au cas de transmission des messages sans l'apposition des timbres requis par la loi. — Les sections 20, 21, 22, 23 et 24 abrogées avaient un caractère administratif ; elles prescrivaient des pénalités pour les violations de la loi. — La section 25 abrogée avait trait à l'impression, à la répartition et à la vente des timbres fiscaux. — La section 27 abrogée établissait une taxe spéciale d'excise de 0,25 p. o/o sur les recettes brutes des raffineries de sucre et de pétrole, au cas où leurs recettes brutes assemblées dépasseraient $ 250.000. — La section 28 abrogée créait un droit de timbre de 1 p o/o sur chaque siège ou cabine louée dans un *parlor* ou dans un *sleeping car*. — La section 29 abrogée visait la taxe sur les legs (*legacies tax*). Cette taxe sur les legs et les parts héréditaires de propriété mobilière présentait un intérêt particulier pour différentes raisons. C'était la première fois que le gouvernement fédéral avait eu recours à cette source de recettes. C'était une source de revenu que les gouvernements d'Etat avaient été jusqu'alors et sont encore aujourd'hui à peu près seuls à employer. Dès lors, tant qu'exista la taxe fédérale sur les legs, le gouvernement fédéral et les gouvernements d'Etat soumirent, l'un et l'autre, les legs à l'impôt. La taxe fédérale avait un tarif progressif. Elle commençait avec les legs dans lesquels le montant total de la succession était supérieur à $ 10.000 et inférieur à $ 25.000 ; la taxe s'élevait, pour les legs, de 0,75 p. o/o, s'il s'agissait de proches parents, à 5 p. o/o pour les héritiers collatéraux éloignés ou pour un corps politique ou une corporation. Il était toutefois ordonné que les legs ou les biens laissés par testament ou dévolus par intestat au mari ou à la femme du *de cujus* seraient exemptés de cette taxe. Au cas où le montant total de la succession dépassait $ 25.000 mais était inférieur à $ 100.000, les taux que nous venons de mentionner étaient multipliés par 1 1/2 ; de $ 100.000 à $ 500.000,

Digitized by Google

ar 2 ; de $ 500.001 à $ 1.000.000, par 2 1/2 ; au dessus de $ 1.000.000, par . En d'autres termes, pour un patrimoine composé de biens mobiliers d'une aleur de plus de $ 1.000.000 dévolu à des collatéraux éloignés ou à un corps olitique ou à une corporation, le droit de succession était de 15 p. o/o, sans ompter la taxe d'Etat, s'il en existait une.

L'Act du 2 mars 1901 avait modifié le *legacy tax* de manière à exempter de impôt les legs adressés à des œuvres religieuses, littéraires, charitables ou 'éducation (1).

La section 8 de l'Act du 12 avril 1902 est une longue disposition d'ordre dministratif ayant pour objet de décider que les *legacy taxes* non payés et ayables en vertu des deux acts antérieurs auront pour gage la propriété qui i est ainsi chargée.

La section 9 de l'Act du 12 avril 1902 donne une définition nouvelle de ce u'il faut entendre par « farine mélangée » (*mixed flour*), elle maintient la xe spéciale de $ 12 par an sur chaque fabricant, et maintient aussi le droit e timbre de 4 cents par baril.

La section 10 de l'Act du 12 avril 1902 supprime le droit d'importation de cents par livre sur le thé ; elle décide que ce droit ne cessera d'être perçu 'à partir du 1er janvier 1903, alors que toutes les autres dispositions de l'act ivent, en vertu de la section finale du même act (section 11), entrer en gueur dès le 1er juillet 1902.

La loi du 12 avril 1902 marque essentiellement un retour au système du evenu Intérieur qui prévalait en 1898 avant la guerre avec l'Espagne. Les urces principales du Revenu Intérieur sont encore aujourd'hui au nombre de ois : les esprits distillés, les boissons fermentées et le tabac. Les tarifs aujourui en vigueur sur ces objets sont essentiellement les mêmes qu'il y a cinq ans ; aujourd'hui comme alors, les recettes provenant de ces trois articles fournisnt plus de 95 p. o/o des recettes totales du Revenu Intérieur. L'expérience quatre années a prouvé que l'augmentation des tarifs sur le tabac et sur les issons fermentées entraîne un accroissement rapide de recettes. Des droits de bre sur les actes commerciaux, sur les documents et les contrats peuvent e immédiatement établis en temps de nécessité, à l'effet de se procurer prompnent d'importantes ressources supplémentaires. Le produit du *Legacy tax* té obtenu moins vite. Les taxes spéciales établies sur certaines affaires, es que celles des banquiers ou des courtiers, ainsi que l'impôt sur les arti- s pharmaceutiques et sur les cosmétiques ont fourni des sommes considéles quoique non comparables à celles retirées des boissons fermentées, tabac ou des droits de timbre sur les documents commerciaux ou judiciai- . Le fardeau de ces augmentations de taxes qui ont accru les recettes oliques de $ 100.000.000 par an n'a été que faiblement ressenti, attendu que

) Section 10. — L'act du 27 juin 1902 a ordonné au Trésor de rembourser aux corpoons ou associations ayant un caractère religieux, littéraire, charitable ou d'éducation *legacy taxes* qui avaient été recouvrés sur elles.

Digitized by Google

cette période a été une ère de renaissance de l'activité industrielle (1). Le Commissaire du Revenu Intérieur évalue les recettes pour l'année financière actuelle (1902-1903) à $ 220.000.000, malgré le rétrécissement de la base de taxation. Avec la continuation de la prospérité commerciale, il ne faudrait pas s'étonner de voir le parti dominant au Congrès — les Républicains — proposer des réductions nouvelles sur les taxes du Revenu Intérieur, si un excédent de recettes très important menaçait d'apparaître pour l'année financière courante et tout de suite après (2).

2. *L'oléomargarine Act.* — En plus de la loi dont nous venons d'analyser en détail les dispositions, une autre mesure a été votée qui affecte légèrement les recettes fédérales, mais qui a surtout été élaborée dans un autre but. L'Act du 9 mai 1902 a établi un nouveau tarif sur la fabrication de l'oléomargarine, à partir du 1er juillet suivant. Auparavant, la taxe avait été de 2 cents par livre ; d'après le nouvel act, la taxe est de 1/4 de cent par livre, sauf l'hypothèse où le produit serait coloré artificiellement de manière à ressember au beurre ; dans ce dernier cas, l'impôt est de 10 cents par livre. La recette procurée par cette taxe est sans importance. Dans l'année financière 1902, elle s'est élevée à $ 2.944.492.46. L'effet de la nouvelle loi sera, sans doute, d'en faire tomber le produit annuel à moins de $ 1.000.000 par an (3).

3. *Le Philippine Revenue Act.* — Les recettes pour les îles Philippines ont été prescrites par un act en date du 8 mars 1902. La loi en question est intitulée « Act temporaire relatif aux recettes pour les îles Philippines » (*An Act Temporarily to provide revenue for the Philippine Islands* ».

La section 1 contient le tarif de douanes promulgué le 17 septembre 1901 par les Commissaires des îles Philippines.

La section 2 décide que les importations des produits indigènes des Philippines aux Etats-Unis paieront 75 o/o des droits d'importation perçus sur les pro-

(1) On peut juger l'énergie de l'administration du Revenu Intérieur par ce fait qu'en 1900 et en 1901 les frais de perception ont été de 1.58 et 1.53 p. 0/0 du montant total des recettes.

(2) Ainsi qu'on l'a fait observer plus haut, la seule taxe établie a été le droit d'importation de 10 cents par livre sur le thé, qui, jusqu'alors avait été exempt de droit. On trouvera dans le tableau suivant, les sommes procurées par cet impôt sur le thé. Le droit a cessé d'être perçu depuis le 1er janvier 1903.

Pour l'année financière finissant le 30 juin 1898.				$ 41.322.20
—	—	—	1899.	4.812.607.06
—	—	—	1900.	8.012.568.36
—	—	—	1901.	8.264.514.18
—	—	—	1902.	7.882.665.03

(3) Pour les 3 premiers mois de l'année financière 1902-1903, la recette a été de $ 202.745.67.

Digitized by Google

uits des pays étrangers lors de leur importation aux Etats-Unis ; mais ces 5 p. o/o du tarif ordinaire seront diminués par des droits d'exportation levés ur ces marchandises dans les îles Philippines (1).

Les produits originaires des Philippines exempts de droit lors de l'importation aux Etats-Unis sont déclarés, par cette section, exempts du droit d'exportation aux îles Philippines.

La section 3 établit, sur les navires venant des îles Philippines, les mêmes roits de tonnage que ceux qui frappent les navires venant aux Etats-Unis e pays étrangers ; mais jusqu'au 1er juillet 1904, les navires étrangers pourront se livrer au commerce entre les Etats-Unis et les Philippines. Il y a là essentiellement une dérogation au monopole du commerce de cabotage 'est-à-dire de la navigation d'un port américain à un autre port américain), quel est réservé par les lois fédérales aux bâtiments inscrits sur les registres américains.

La section 4 décide que toutes les recettes provenant de cette loi formeront fonds séparé et seront « versées au Trésor des îles Philippines pour être ilisées et dépensées pour le gouvernement et le bénéfice des dites îles. »

Au point de vue des appropriations fédérales, les 2 nouveaux objets de emière importance ont été, en 1902, la distribution gratuite dans les mpagnes des objets postaux, et la mesure relative au Canal Isthmique.

Pour la première de ces mesures, un crédit de $ 7.529.400 a été voté par la du 21 avril 1902 relative aux crédits du département des Postes pour l'ane financière finissant le 30 juin 1903 (2).

4. *Le Panama Canal Act.* — La loi sur le canal isthmique est intitulée Act en vue de la construction d'un canal unissant les eaux de l'Océan Atlanue et du Pacifique » (*An Act To provide for the construction of a canal conting the waters of the Atlantic and Pacific oceans*). Elle a été approuvée le juin 1902.

La section 1 autorise le Président à acquérir tous les droits et biens de la uvelle Compagnie du Canal du Panama, et tout le capital de la Compagnie chemins de fer du Panama, à un prix n'excédant pas $ 40 000.000, à la conion d'obtenir un titre satisfaisant pour tous les droits et biens en question.

La section 2 donne au Président pouvoir d'acquérir de la Colombie, « aux nditions qu'il lui semblera raisonnables », la bande de territoire nécessaire.

1) On a proposé, dans la session du Congrès qui vient de finir (4 mars 1903), de uire ce taux à 50 p. 0/0 du tarif ordinaire perçu sur les importations étrangères ; roposition a échoué.

2) Voyez p. 112 des *U. S. Statutes* votés à la 1re session du 57e Congrès. Dans la ion du Congrès qui vient de finir — 4 mars 1903 — le crédit pour cet objet a été approximativement à $ 50.000.000 pour l'année financière finissant le 30 juin 1904.

Digitized by Google

D'après la section 3, lorsque les acquisitions visées aux deux premières sections auront été faites, une somme suffisante pour couvrir la dépense nécessaire sera appropriée, et le Président devra faire construire le canal par la Commission du Canal Isthmique qui est créée par cet act. Au cas où il ne réussirait pas à acquérir, « dans un délai raisonnable et à des conditions raisonnables », les propriétés et droits indiqués dans les deux premières sections, le Président, après avoir obtenu du Nicaragua et de Costa-Rica, « aux conditions qu'il estimera raisonnables », le territoire nécessaire, devra, d'après la section 4, faire construire par la Commission susvisée un canal isthmique à Nicaragua. Cette même section accorde un crédit nécessaire pour indemniser le Nicaragua et Costa-Rica.

La section 5 alloue un crédit spécifique initial de $ 10.000.000 immédiatetement utilisable pour le projet du canal; elle autorise le Président à conclure les contrats nécessaires; elle décide que la somme totale à affecter n'excédera pas $ 135.000.000, si la voie de Panama est choisie; elle ne devra pas dépasser $ 180.000.000 si l'on opte pour la route de Nicaragua.

Les sections 6 et 7 s'occupent, la première des garanties à donner aux Etats de l'Amérique du centre en ce qui concerne l'usage du canal; la deuxième, de la composition, des pouvoirs et des devoirs de la Commission.

La section finale (sect. 8) autorise le secrétaire du Trésor à emprunter sur le crédit des Etats-Unis, au fur et à mesure des besoins, les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses autorisées par cet act, jusqu'à concurrence de $ 130.000.000. Les obligations à émettre pour cet objet seront remboursables par les Etats-Unis 10 ans après la date d'émission et seront payables 30 ans après cette même date. Elles devront être payées — capital et intérêts, — en monnaie d'or; elles porteront intérêt à 2 p. o/o par an, seront exemptes d'impôt, et ne pourront pas être émises au-dessous du pair. Aucune commission, d'après la loi, ne sera allouée pour le placement ou l'émission de ces obligations; une somme ne dépassant pas 0.10 p. o/o de leur valeur au pair est accordée à la Trésorerie pour payer les dépenses de préparation, de participation et d'émission de ces obligations (1).

Jamais peut-être un acte législatif n'a sollicité un témoignage plus éclatant du crédit national que cet appel audacieux lancé aux marchés financiers du monde de souscrire à un emprunt national où le taux offert est un maigre intérêt de 2 p. o/o!

II

FINANCES DES ÉTATS

Les législatures des Etats ou républiques se réunissent, en règle, tous les

(1) Parmi les autres Acts du Congrès qui seuls méritent d'être mentionnés comme se rapportant même indirectement aux finances publiques, il faut citer: 1° l'act approuvé le 12 avril 1902 prorogeant pour 20 années les chartes des associations de Banque natio-

Digitized by Google

deux ans ; toutefois, dans chaque Etat, le gouverneur peut convoquer la législature en session spéciale en cas de besoin. Six seulement des Etats, — savoir New-York, New-Jersey, Massachusetts, Georgie, Caroline du Sud et Rhode Island — s'offrent le luxe d'une session régulière annuelle de la législature. Un seul Etat, l'Alabama, jouit d'un certain privilège législatif, en ce sens que sa législature ne se réunit qu'une fois tous les quatre ans...

« O fortunatos nimium, sua si bona norint
Agricolas ! »

Dans chaque Etat, au commencement de la session, le gouverneur envoie, dans un message écrit — qui est une survivance du discours du Trône — une esquisse de la législation qu'il considère comme désirable. Le message a un caractère purement consultatif ; souvent, c'est une ébauche du programme des lois menaçantes. Ce sera en particulier le cas lorsque la voix du Gouverneur est prépondérante dans les conseils du parti politique qui a la majorité dans les deux branches de la législature. Il arrive parfois que le Gouverneur transmette à la législature un rapport fait par la commission fiscale d'Etat (*Tax commission*). Ces commissions sont nommées tous les cinq ans par act législatif spécial en vue d'examiner le système financier de l'Etat et de proposer les changements qu'il convient d'y apporter. Le personnel de ces commissions est d'ordinaire élevé ; leurs rapports contiennent assez souvent des matériaux scientifiques de premier ordre. Toutefois, leurs propositions sont en général trop radicales pour trouver crédit auprès de la législature (1).

Au cours de l'année que nous étudions dans cet article, les législatures d'environ 1/3 des Etats ont tenu leur session. Les trois caractéristiques de leur législation financière sont les suivantes : 1° la séparation croissante des sources de recettes centrales (d'Etat) et locales ; 2° le courant dans le sens d'impositions plus lourdes établies par un bureau central (d'Etat) sur les différentes catégories d'affaires, en particulier, sur les affaires des corporations ; 3° le conflit entre les tendances réactionnaires et les tendances progressives pour la taxation de la propriété mobilière.

1. *Recettes d'Etat et recettes locales.* — Deux Etats ont adopté des lois à l'effet de soumettre au vote populaire, pour le mois de décembre 1903, des amendements constitutionnels prescrivant la séparation des sources de revenus du gouvernement de l'Etat d'avec les sources de revenus des gouvernements locaux. — L'amendement constitutionnel qui est proposé dans l'Ohio abrogera la disposition constitutionnelle actuellement en vigueur, d'après laquelle il faut imposer, « par des règles uniformes », « tous fonds, créances, placements

nale ; 2° l'act approuvé le 29 avril 1902 en vue de procurer plus facilement les statistiques du commerce entre les Etats-Unis et ses territoires non contigus. — Porto Rico, Alaska, îles Philippines et Guam.

(1) Au cours de l'année écoulée, les commissions fiscales ont fait des rapports dans le Maryland, Vermont, la Virginie de l'Ouest et le Massachusetts.

Digitized by Google

en obligations, effets publics, sociétés par actions ou autrement, ainsi que toute propriété réelle et personnelle d'après sa valeur véritable en argent ». A cette disposition, on propose de substituer la suivante : « L'Assemblée générale statuera comme il lui semblera bon pour se procurer les ressources nécessaires pour tous objets d'Etat ou locaux. Les objets de taxation pour les objets d'Etat et locaux seront classés et la taxation sera uniforme pour tous les objets de la même catégorie et sera adéquate à l'objet taxé » (1).

La République voisine de Kentucky a soumis au vote populaire pour novembre 1903 un amendement constitutionnel d'un caractère moins radical ; aux termes de cet amendement, la législature d'Etat peut autoriser les cités ou villes à lever une taxe sur la propriété mobilière basée sur le revenu, des licences, des privilèges, à la place de la taxe actuelle *ad valorem* sur la propriété mobilière (2).

La nouvelle Constitution de Virginie, entrée en vigueur le 10 juillet 1902, abolit l'ancienne taxe sur la propriété générale assise sur la valeur de toute propriété mobilière et immobilière. La section 169 de l'article XIII prescrit que « rien, dans cette Constitution, n'empêche l'Assemblée Générale, après le 1er janvier 1913, de séparer, en vue de la taxation, les différentes sortes ou classes de propriétés, de manière à spécifier et à déterminer les objets sur lesquels les taxes d'Etat et sur lesquels les taxes locales peuvent être levées ».

Comme manifestation de cette séparation des sources des revenus d'Etat et des revenus locaux, on peut citer la loi adoptée par la législature de l'Ohio (3) : la taxe de 2 1/2 o/o établie sur les primes brutes perçues par les Compagnies d'assurance dans l'Etat est prise par le *superintendant* des assurances de l'Etat pour les besoins du Trésor d'Etat au lieu d'être versée — comme cela avait lieu jusqu'alors — aux comtés. La Trésorerie d'Etat évalue qu'elle gagnera ainsi chaque année une recette de $ 600.000. Evidemment, les gouvernements locaux auront à recourir de plus en plus, pour se procurer des ressources, à la taxe sur la propriété immobilière.

2. *Taxes sur les corporations et sur les affaires.* — Comme on l'a fait remarquer plus haut, la tendance est de faire taxer les affaires commerciales et en particulier les sociétés commerciales par un bureau central (d'Etat), par une commission centrale ou par un fonctionnaire central, au lieu de les faire taxer par plusieurs bureaux locaux ; la tendance est aussi d'augmenter le poids de l'impôt sur les opérations commerciales. C'est ainsi que Iowa ordonne que le Conseil exécutif de l'Etat imposera les compagnies et certifiera aux contrôleurs de comté (*county auditors*) les sommes pour lesquelles les compagnies doivent être taxées dans les différents comtés (4). Le même Etat (5) exige

(1) Act du 29 avril 1902.
(2) Chapitre 50. *Laws of Kentucky*, 1902.
(3) Act du 29 avril 1902.
(4) Act du 28 février 1902.
(5) Act du 15 avril 1902.

Digitized by Google

des compagnies de chemins de fer qu'elles fassent connaître au Conseil exécutif de l'Etat les produits bruts du chemin et la partie de ces produits provenant du trafic dans l'Etat d'Iowa ; il exige aussi des Compagnies qu'elles suivent, pour leurs méthodes de comptes, les prescriptions du Conseil exécutif. Ces dispositions ont toutes pour objet d'assurer une juste estimation des chemins de fer pour la taxation. Les lignes de messageries maritimes (*Freight lines*) et les Compagnies d'équipement (*equipment companies*) dans l'Etat d'Iowa sont également taxées d'après leur capital roulant non imposé aux taxes locales (1).

L'Etat de Minnesota a voté une loi (2) définissant la fonction du contrôleur public (*public examiner*), dont la mission est, d'après cet act, de visiter, au moins une fois par an et sans avertissement préalable, toutes les corporations de banque, d'épargne et autres sociétés d'argent, créées en vertu des lois de Minnesota, ainsi que toutes les compagnies de chemins de fer et autres « sociétés qui, d'après la loi, doivent payer des taxes à l'Etat sur la base de leurs produits bruts, d'examiner leurs livres de comptes et registres portant ou faisant apparaître leurs recettes brutes »..... « et d'en faire connaître le montant au Trésorier de l'Etat ».

Le Mississipi a fait rentrer les compagnies de téléphones (3) dans la disposition législative par laquelle les commissions d'Etat pour les chemins de fer déterminent l'assiette de la taxe pour les compagnies de chemins de fer, de télégraphie, d'express et de voitures.

La Nouvelle Constitution de Virginie (4) dispose que le *State Corporation Commission* déterminera chaque année et imposera pour chaque corporation de chemins de fer, la valeur de la voie ferrée et autre propriété immobilière, le capital roulant, et toutes autres propriétés mobilières quelles qu'elles soient dans cet Etat (sauf son privilège et les actions non imposables émises par d'autres corporations) ». La section 178 du même article XIII établit une taxe de privilège (*franchise tax*) de 1 p. o/o sur les recettes brutes produites dans l'Etat de Virginie. Ce *franchise tax* s'ajoute aux taxes payées à l'Etat, au comté, à la cité, à la ville et au district sur la valeur de la propriété des corporations, telle qu'elle a été déterminée par le *State Corporation Commission*.

Le *franchise tax* dont nous venons de parler est un bon exemple de la tendance que l'on constate dans le sens d'une taxation plus lourde des corporations commerciales. Peut-être, la plus importante de toutes les lois de cette nature a été celle votée dans l'Ohio (5) et qui oblige toutes les corporations commerciales organisées en vertu des lois de l'Ohio à payer chaque année à l'Etat une taxe de privilège de « 0.10 p. o/o sur la proportion du capital fixe autorisé de la corporation représenté par la propriété possédée et employée dans l'Ohio et par les affaires faites dans cet Etat ». Une disposition du même genre

(1) Act du 12 avril 1902.
(2) Act du 11 mars 1902.
(3) Act du 1er mars 1902.
(4) Section 176 de l'Art. XIII.
(5) Act du 11 avril 1902.

Digitized by Google

dans l'Ohio avait déjà été appliquée aux corporations étrangères (c'est-à-dire aux corporations tenant leurs chartes d'autres Etats). Le Gouverneur de l'Etat estimait le revenu additionnel à retirer chaque année de cette nouvelle loi à $ 1.000.000. Le même Etat, par act du 15 avril 1902, a augmenté le *franchise tax* annuel à payer à l'Etat par les compagnies de transport et de transmission (1) de 1/2 p. 0/0 à 1 p. 0/0 des recettes brutes produites dans l'Etat. — La Virginie, par une loi du 2 avril 1902, a augmenté la taxe spéciale (*specific license tax*) sur les compagnies de téléphones, faisant varier la taxe par instrument suivant une échelle progressive à mesure qu'augmente le nombre total des instruments employés. — D'autres Etats du Sud, en particulier Georgie et la Lousiane, ont établi de nouvelles taxes ou augmenté celles qui existaient déjà sur certains genres d'affaires.

3. *Tendances opposées en ce qui concerne la taxation de la fortune mobilière.* — En ce qui concerne la taxation de la fortune mobilière, la législation de l'année que nous passons en revue a fait apparaitre des tendances à la fois progressistes et réactionnaires. Les deux gros dangers dans le système actuel de taxation de la fortune mobilière sont : 1° la taxation des signes légaux de propriété de biens mobiliers alors que les incorporations matérielles ou la propriété effective auxquelles se référent les signes de possession ont déjà été taxées ; 2° le moyen administratif — lequel échoue lamentablement — qui oblige les individus à déclarer sous serment leur fortune mobilière.

Jusqu'à ces dernières années, la règle ordinairement suivie dans la législation de beaucoup d'Etats a été que la fortune immobilière et les effets mobiliers doivent être imposés et taxés, et que les signes de possession pour la même propriété doivent aussi être imposés et taxés suivant le même tarif. Si, par exemple, un individu à New-York achète un immeuble, en paie une partie et remet un billet pour le restant du prix de vente, le billet étant garanti par une hypothèque sur l'immeuble acheté, la valeur de l'immeuble est estimée pour la taxation sans déduction de la dette hypothécaire ; en outre, le billet garanti par l'hypothèque doit être déclaré séparément en vue de la taxation. Le contribuable doit, en règle, envoyer sous serment une liste détaillée de tous ses biens mobiliers et immobiliers. Les résultats de ce système sont l'évasion en masse et le parjure.

La taxe sur la fortune mobilière, lorsque celle-ci consiste en billets chirographaires, en actions ou obligations, en dépôts de banque avec remise de carnets de chèque, etc., est essentiellement une taxe spéciale sur les individus sans défense, sur les ignorants et sur les gens à scrupules exagérés. Au cas où la fortune mobilière consiste en billets garantis par une hypothèque, on a parfois essayé de faire payer l'impôt par le prêteur en exigeant de celui-ci le serment

(1) Cette expression large « compagnies de transport et de transmission » comprend les chemins de fer, les compagnies de gaz et d'électricité, les usines hydrauliques, les compagnies d'express et de tramways.

Digitized by Google

qu'il n'a pas, dans la convention, obligé l'emprunteur à payer les taxes qui frappent les intérêts du billet. Mais alors, le prêteur ne manque pas de se protéger en exigeant un intérêt plus élevé (1). Malgré l'échec répété des efforts faits pour faire peser la taxe sur le créancier, la législature de Maryland, par la loi du 5 mars 1902, oblige pour l'avenir tout créancier hypothécaire de cet Etat à inscrire dans l'acte constitutif de l'hypothèque la déclaration qu'il n'a pas obligé le débiteur hypothécaire, son agent ou son *attorney* ou une personne quelconque pour le compte dudit débiteur, à acquitter par avance l'impôt qui frappe l'intérêt convenu » ; et qu'il « n'obligera pas le débiteur hypothécaire, ni aucune personne pour lui, à payer, pendant la durée de l'hypothèque, les taxes qui seraient établies sur ledit intérêt ».

On trouvera dans le *General Revenue law* du Colorado, voté le 17 mars 1902, d'autres manifestations de la tendance réactionnaire qui s'efforce, par des déclarations sous serment du contribuable, d'atteindre et de taxer la fortune mobilière constatée par des créances. Cette loi dispose dans sa section 43 : « Si un mari ou une femme ne rédigent pas de cédules séparées, celui qui enverra la cédule devra calculer la fortune imposable de l'autre ». Le section 53 de la même loi oblige le contribuable à déclarer sous serment que les déductions opérées par lui pour dettes ne correspondent pas à « un engagement envers une compagnie d'assurances pour les primes inscrites dans des polices, ou n'ont pas pour cause une souscription à une société ou association littéraire, scientifique, charitable, etc. »

Ceci fait apparaître l'un des mille moyens par lesquels le contribuable, quand on lui permet de faire des déductions pour dettes, esquive le paiement de sa part d'impôts sur la fortune mobilière. Il faut toutefois déclarer à l'actif de la loi du Colorado qu'elle ne taxe pas à la fois l'immeuble et la dette hypothécaire que cet immeuble garantit (2). On retrouvera la même tentative persistante — en vue d'atteindre et de taxer la fortune mobilière en exigeant du contribuable un exposé minutieusement détaillé sous serment — dans le *General tax law* voté par le Kentucky le 29 mars 1902.

C'est dans la nouvelle Constitution de Virginie que l'on voit le mieux la tendance plus équitable qui cherche à exempter les signes de dette, lorsque la propriété qui forme la base de cette dette a déjà été imposée. D'après la section 170 de l'article XIII, « toutes les fois qu'un *franchise tax* sera établi sur une corporation faisant des affaires dans cet Etat, ou toutes les fois que tout le capital — pourvu qu'il soit placé — d'une corporation ayant obtenu une charte en vertu des lois de cet Etat sera imposé, les actions émises par cette corporation ne seront pas taxées ». — La Constitution de Virginie dispose aussi que les obligations émises par les Gouvernements locaux peuvent être

(1) Voyez un article du Professeur Carl C. Plehn, *The taxation of Mortgages in California* paru dans *Yale Review*, mai 1899.

(2) La section 14 de la loi que nous examinerons dispose que tout bien hypothéqué doit être « imposé comme une unité, comme un seul et même bien, pour une seule valeur, pour la valeur du dit bien ainsi hypothéqué... », et que « tous billets, hypothèques, titres de crédit, etc., ne seront pas autrement déclarés ni imposés ».

Digitized by Google

exemptées de l'impôt par les autorités locales. — De même, dans l'Etat de Californie, le vote populaire a, au mois de novembre 1902, adopté un amendement à la Constitution de l'Etat exemptant de l'impôt les obligations (*bonds*) de l'Etat ou des Gouvernements locaux. Une campagne effective contre la double taxation sous la forme de taxe sur la propriété apparente et d'une seconde taxe sur les signes de possession est en train d'être menée par le *National Civic Federation*, association non politique de citoyens influents et se préoccupant des affaires publiques.

4. — En outre des trois tendances générales qu'une analyse de la législation d'Etat permet de dégager, il y a certaines améliorations de détail qui sont en train de s'accomplir dans l'administration des finances d'Etat. La substitution des bureaux d'imposition (*boards of assessment*) centraux ou d'Etat a déjà été mentionnée. La nouvelle Constitution de Virginie prescrit la nomination d'un comité de vérification (*Auditing Committee*) par la législature. Ce comité doit comprendre cinq membres de la législature (2 membres du Sénat et trois membres de la Chambre). « Ce comité examinera, chaque année ou plus souvent, s'il le veut, les livres et comptes du Premier vérificateur (*First Auditor*), du Trésorier d'Etat, du Secrétaire de la République et des autres fonctionnaires exécutifs au siège du gouvernement dont les attributions se rapportent à la vérification ou à la comptabilité des revenus de l'Etat ; il adressera les résultats de son examen au Gouverneur et veillera à ce que ces résultats soient publiés dans deux journaux de circulation générale dans l'Etat (1) ».

Iowa, par une loi du 8 avril 1902, établit un contrôle exécutif des comptes plus efficace. Le Conseil exécutif de l'Etat est tenu de nommer des experts comptables pour examiner les comptes des divers départements. Le Conseil exécutif peut déterminer la manière dont les comptes seront tenus ; il doit faire un règlement complet, « chaque année, et plus souvent s'il le veut » entre l'Etat d'Iowa et ceux qui reçoivent, manient ou dépensent les fonds publics. La Louisiane a donné au Gouverneur (par une loi du 8 juillet 1902) pouvoir d'obliger, quand il le voudrait, le vérificateur d'Etat des banques d'Etat (*State Examiner of State banks*) à examiner les comptes de tous les fonctionnaires d'Etat ou de district et d'en faire un rapport. Le Maryland, par une loi du 8 avril 1902 a créé l'office de contrôleur d'Etat (*State auditor*). L'Ohio, par une loi du 23 avril 1902 a ordonné au *State Auditor* de « nommer un inspecteur qui procédera à un examen minutieux et critique.. six fois par an au moins, des opérations financières de toutes les institutions privilégiées de l'Etat... »

Le seul Etat qui ait augmenté sa dette pendant la période que nous étudions a été le Maryland qui a autorisé un emprunt de $ 600.000 avec un intérêt ne devant pas dépasser 3 o/o. La même loi qui ordonne l'emprunt (loi du 8 avril 1902) établit un impôt additionnel pour le service des intérêts et la création d'un fonds d'amortissement pour le paiement du capital.

WINTHROP MORE DANIELS
Professeur à Princeton University, Etats-Unis.

Traduit par G. Jèze.

(1) Section 68, Constitution de Virginie.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE (SUISSE)

INTRODUCTION AU SYSTÈME FINANCIER DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE (1).

A. Pierre Charton.

SOMMAIRE. — I. **Finances fédérales.** — 1. Impôts fédéraux dont le produit revient à la Confédération. Impôts fédéraux dont le produit est partagé entre la Confédération et les cantons. — 2. Autres revenus fédéraux. — 3. Situation financière de la Confédération.

II. **Finances cantonales.** — 1. Situation financière des cantons. — 2. Recettes et dépenses des cantons. — 3. Régales et industries d'Etat.

II. **Finances communales.** — Situation financière des communes, et des grandes villes. Impôts communaux.

PREMIÈRE PARTIE

Finances fédérales

CHAPITRE PREMIER

IMPÔTS FÉDÉRAUX

I. Généralités.

L'étude des finances de la Suisse comporte une division tripartite comprenant les finances fédérales, les finances cantonales et les finances communales.

Les *impôts et revenus fédéraux* sont perçus sur l'ensemble du territoire, en vertu de lois fédérales. Parmi ces impôts, il en est dont le produit tout entier

(1) L'étude des finances de la Suisse était jusqu'à ces dernières années rendue pour ainsi dire impossible, à cause de la difficulté qu'on éprouvait pour se documenter. On ne possédait, en effet, que le grand ouvrage, en allemand, du professeur Dr Schanz « *Die Steuer in der Schweiz* » en 5 volumes, qui remonte déjà à une vingtaine d'années et qui est surtout précieux pour sa partie historique. On pouvait bien se renseigner en ce qui concerne la Confédération ; mais il n'en était pas de même en ce qui touche les cantons, car ceux-ci forment autant d'Etats distincts, ayant chacun son budget particulier et l'en-

Digitized by Google

entre dans la Caisse fédérale, tandis que, pour d'autres, le produit est tantôt réparti entre la Confédération et les cantons, tantôt reversé entièrement aux cantons.

Les *impôts et revenus cantonaux* sont perçus par les cantons, en vertu de leur droit de souveraineté, laquelle est limitée à leur territoire. Elle est également limitée par la Constitution fédérale en ce sens, par exemple, qu'il ne serait pas permis aux cantons de prélever des droits de douane ou d'octroi. Les impôts cantonaux présentent la plus grande diversité. Celle-ci tient aux différences très nombreuses résultant des mœurs, ainsi que des conditions économiques des cantons, qui sont fort variables.

Les *impôts et revenus communaux* comprennent ceux perçus pour les besoins locaux par les autorités communales. Nous nous bornerons à étudier les principaux systèmes en vigueur dans les localités les plus importantes ; il est impossible, en effet, d'étudier le régime fiscal des 3.174 communes suisses.

Les impôts fédéraux datent de la Constitution fédérale de 1848. Celle-ci établit un pouvoir central ayant dans ses attributions les grands services publics : armée, monnaies, poids et mesures, postes et télégraphes. Pour faire face aux dépenses résultant de ces services, les cantons donnèrent à la Confédération le droit exclusif de percevoir des péages (douanes) aux frontières, et de fabriquer de la poudre de guerre. De plus, en échange de certaines indemnités, les cantons consentirent à supprimer certains impôts qu'ils percevaient auparavant.

semble des budgets des cantons, ainsi que leurs dettes, sont supérieurs au budget et aux dettes de la Confédération. Quant aux communes, sauf quelques villes, on ne savait rien de leurs finances.

Actuellement nous sommes beaucoup mieux renseignés, grâce à deux ouvrages :

Le premier, datant de quelques années, « Les impôts en Suisse » par M. Max de Cérenville, docteur en droit, est le seul travail en langue française donnant une description des impôts fédéraux et cantonaux, ainsi que de ceux de la capitale de chaque canton. Il contient 26 tableaux qui permettent de se faire une idée d'ensemble de la fiscalité suisse à la fin du XIXe siècle.

Le second ouvrage, paru tout récemment, « Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und Gemeinden », dû à M. J. Steiger, docteur en droit, a été composé avec la collaboration des autorités cantonales et communales. Il forme deux volumes. La première partie, générale (1er vol.), est consacrée à l'étude d'ensemble des finances cantonales et des 16 principales villes Suisses, le tout accompagné de nombreux tableaux. M. le Dr Steiger a pris la peine de dépouiller la situation financière des 25 Etats (cantons et demi-cantons) composant la Confédération et de coordonner les renseignements obtenus des autorités. Ce travail constitue un véritable tour de force, étant donné le nombre et la variété des systèmes financiers des cantons. M. le Dr Steiger s'en est tiré à son honneur, pour notre plus grand profit. La seconde partie (2e vol.) donne, pour chaque canton considéré séparément, et pour chacune des 17 principales villes, tous les renseignements financiers aussi complets que possible. Nous nous sommes borné, en ce qui concerne les cantons et les communes, à résumer les passages les plus importants du remarquable ouvrage de M. le Dr Steiger. Le lecteur qui désirera se renseigner sur quelque point particulier relatif à un canton déterminé ou à l'une des 17 villes, devra se reporter à l'ouvrage précité (2e partie).

Digitized by Google

Par suite principalement du développement économique du pays, la revision de la Constitution de 1848 devenait nécessaire ; la nouvelle Constitution fédérale du 29 mars 1874 fut adoptée par le peuple et les cantons au mois d'avril suivant. Cette Constitution a encore accentué l'œuvre de la centralisation en augmentant les attributions du pouvoir fédéral, surtout en matière militaire. Afin de fournir à celui-ci les ressources nécessaires à ses nouvelles fonctions, les cantons ont abandonné la part qui leur revenait dans les recettes douanières. De plus, la taxe militaire de remplacement qui était autrefois perçue au profit exclusif des cantons est actuellement réglée par la loi fédérale qui réserve la moitié du produit à la Confédération, l'autre moitié revenant aux cantons.

Les compétences financières de la Confédération ont été étendues par suite de la revision de la Constitution qui a eu lieu en 1885. Un nouvel article (32 *bis*) a donné à la Confédération le droit de légiférer sur la fabrication et la vente des boissons distillées. C'est en vertu de ce nouvel article que le monopole de l'alcool, établi par la loi du 23 décembre 1886, a permis de remplacer les *ohmgelds* (octrois) cantonaux sur les boissons que nous venons de mentionner. Cette loi de 1886 a été elle-même modifiée par la loi du 12 octobre 1900. Nous y reviendrons en étudiant le monopole de l'alcool.

Une loi du 24 juin 1892 a établi des taxes de patentes sur les voyageurs de commerce, en remplacement des diverses taxes cantonales existant auparavant.

Parmi les impôts fédéraux, signalons encore la taxe de 1 p. 0/0 sur le montant de l'émission des banques suisses (loi du 8 mars 1881) ainsi qu'une taxe également de 1 p. 0/0 établie par la loi du 25 juin 1885 relative à la surveillance des entreprises d'assurances.

Les ressources de la Confédération autres que les impôts comprennent : 1° le produit de la fortune fédérale, les recettes diverses et enfin, *last but not the least*, les recettes provenant de l'exploitation par l'Etat du réseau des chemins de fer suisses, dont le rachat a été effectué en vertu de la loi du 15 octobre 1897.

Dans l'étude sommaire des impôts fédéraux, il faut faire deux catégories 1° les impôts dont le montant total est versé dans la Caisse fédérale (douanes ; postes, télégraphes et téléphones ; poudres ; billets de banque) ; 2° ceux dont le produit est partagé entre la Confédération et les cantons (monopole de l'alcool, patentes des voyageurs de commerce, taxe de remplacement du service militaire).

Enfin, nous verrons rapidement les ressources de la Confédération autres que les impôts.

II. Impôts dont le produit revient à la Confédération.

1. *Droits de douane.* — Les droits de douane sont perçus suivant les prescriptions de la Constitution fédérale de 1874 (art. 28, 29 et 30), de la loi sur

Digitized by Google

les douanes du 28 juin 1893, du tarif général des douanes du 10 avril 1891, et d'après les dispositions des divers traités de commerce conclus avec les Etats étrangers, qui modifient les droits prévus au tarif général.

Nous avons vu que les péages sont du ressort de la Confédération qui seule, à l'exclusion des cantons et des communes, peut percevoir des droits d'entrée et de sortie, de sorte que les douanes représentent bien réellement ici des droits d'octroi reportés aux frontières.

Les principes qui régissent les péages sont les suivants :

1° En ce qui touche les droits sur l'importation, taxation aussi faible que possible des matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture ainsi que des objets nécessaires à la vie ; taxes plus élevées pour les objets de luxe.

2° Droits d'exportation aussi modérés que possible.

Le produit des péages fédéraux s'est élevé en 1902 à 50.408 000 francs. Ce chiffre divisé par le nombre d'habitants, 3.315.443 en 1900, donne un impôt indirect de 15 fr. 23 par tête d'habitant. Ce chiffre peut paraître élevé ; mais il faut faire deux observations. D'une part, les douanes constituent, avec le monopole de l'alcool, les *seuls impôts de consommation* du pays. D'autre part, il faut tenir compte de la partie supportée par les nombreux étrangers de passage.

Depuis l'établissement des péages fédéraux, leur produit a toujours été en augmentant, ainsi que le montrent les chiffres suivants en chiffres ronds.

Années	fr.	Années	fr.	Années	fr.
1850. . . .	4.022.000	1880. . . .	17.436.000	1900. . . .	48.010.000
1860. . . .	7.766.000	1890. . . .	31.258.000	1901. . . .	46.472.000
1870. . . .	8.565.000	1892 (1). . .	36.033.000	1902. . . .	50.408.000

Les différences constatées dans les recettes proviennent tant de leur accroissement naturel que des augmentations de tarifs mis en vigueur en 1892.

Ce qui a fait la productivité du tarif suisse, c'est que, jusqu'à présent, les droits de douane ont été fiscaux et non protecteurs. Ils ont eu bien plutôt pour but de procurer au Trésor fédéral les sommes nécessaires pour faire face aux dépenses des attributions sans cesse grandissantes confiées au pouvoir central, que de protéger l'industrie nationale. On n'a pas eu en vue, sauf quelques exceptions, de prohiber l'entrée en Suisse des marchandises étrangères pour favoriser les producteurs indigènes. On a pensé obtenir le résultat financier que l'on cherchait en imposant assez fortement les marchandises étrangères les plus demandées dans le pays. Ce procédé est de beaucoup préférable à celui qui consiste à protéger le producteur indigène en réduisant l'importation et par suite les recettes qu'elle procure au Trésor.

Les droits de douane ont pris une importance prépondérante dans les recettes de la Confédération dont elles formaient en 1902, 47 o/o. Bien qu'ils aient leur répercussion sur l'ensemble de la population, les péages frappent cependant plus fortement la partie aisée de la population que la partie pauvre, parce qu'ils portent surtout sur des objets d'utilité secondaire ou de luxe.

(1) Application du nouveau tarif douanier de 1891.

Digitized by Google

Actuellement, la question de la revision du tarif douanier est à l'ordre du jour. Un nouveau tarif général a été élaboré par les Chambres fédérales (loi du 10 octobre 1902). Il se distingue du tarif actuel par une plus grande subdivision des articles taxés, ainsi que par un relèvement parfois considérable de certains droits, notamment sur le bétail, les vins, les denrées agricoles et les produits manufacturés, changeant radicalement son caractère, de manière à en faire un tarif franchement protecteur pour l'agriculture et l'industrie, au lieu d'être simplement fiscal comme c'est actuellement le cas.

Ce nouveau tarif a donné lieu à de nombreuses et vives discussions dans le pays et a provoqué une demande de *referendum* revêtue de 103.000 signatures. Le peuple suisse a été appelé à se prononcer le 15 mars 1903 sur l'acceptation ou le rejet du dit tarif. Celui-ci a été accepté par 326.943 oui contre 222.952 non, soit à une majorité de 104.000 voix. Ce scrutin est celui qui a réuni jusqu'ici le plus grand nombre de votants.

Il y a tout lieu de supposer que les traités de commerce conclus par la Suisse avec les autres puissances européennes seront bientôt dénoncés, attendu que les négociateurs en vue des nouveaux traités sont déjà désignés (MM. Künzli, président de la commission des douanes au Conseil national et Frey, président de la Société du commerce et de l'industrie à Zürich).

Les magnifiques recettes produites par les douanes fédérales ont eu pour conséquence, ainsi qu'il était facile de le prévoir, de pousser la Confédération à des dépenses toujours plus élevées, et de la porter à s'immiscer, au moyen de subventions, dans quantité d'affaires qui sont spécialement du ressort des cantons. De là est né l'adage : « *la riche Confedération et les pauvres cantons* », qui ont de plus en plus tendance à faire appel à la « *Mutter* (mère) *Helvetia.* » On s'en rendra compte en étudiant les relations financières entre la Confédération et les cantons, qui nous montreront la part qu'ils prennent dans les recettes fédérales.

2. *Postes, télégraphes et téléphones.* — Le monopole des postes et télégraphes a été donné à la Confédération par la Constitution de 1848. Au début, il fut considéré uniquement comme un service d'utilité publique — comme c'est encore le cas actuellement aux Etats-Unis — sans qu'on eût en vue l'intérêt fiscal. Mais l'application de ce système eut pour conséquence des déficits importants auxquels il fallut remédier par des relèvements de tarifs.

Les rehaussements de taxes ont eu immédiatement pour effet de faire succéder les plus-values aux déficits antérieurs. C'est ainsi que, en 1901, les postes et télégraphes ont rapporté à la Confédération 2.019.000 francs.

3. *Poudres.* — La fabrication et la vente des poudres ont été attribuées à la Confédération par la Constitution de 1848. Le produit résultant de cette exploitation est très faible. Il est porté aux recettes de la Confédération en 1901 pour 1.298.000 francs.

4. *Taxe sur les billets de banque.* — Cette taxe établie par la loi du 8 mars

Digitized by Google

1881 est perçue sur le montant total de l'émission des banques suisses émettant des billets. Son taux est fixé à 1 o/o. Son produit, en 1901, a été de 223.000 fr. contre une dépense de 45.900 francs (1).

5. *Taxe sur les assurances.* — La loi du 25 juin 1885, concernant la surveillance des sociétés d'assurances, a établi un impôt de 1 o/o sur le montant des primes encaissées par ces sociétés en Suisse. Cette taxe a pour but, comme la précédente, de couvrir les frais du contrôle et de la surveillance exercés par la Confédération sur les établissements qui y sont soumis. Son produit en 1901 a été de 56.617 francs contre une dépense de 56.226 frans en 1896, dernier chiffre donné par la statistique officielle de 1902.

III. Impôts dont le produit est partagé entre la Confédération et les cantons, ou reversé entièrement aux cantons.

1. *Monopole de l'alcool.* — Le monopole de l'alcool a été établi en Suisse par suite de considérations financières et morales.

Les premières se réfèrent à la Constitution fédérale de 1874 dont l'art. 31 portait, entres autres dispositions, la suppression au plus tard en 1900 des « ohmgelds » (droits sur les boissons analogues aux droits de douane ou d'octroi de la France), perçus par les cantons en vertu de la Constitution de 1848, et qui étaient l'occasion de nombreuses réclamations. Les cantons oyaient avec appréhension arriver la date fatale à laquelle ils seraient privés d'une de leurs ressources importantes, ce qui les forcerait, pour combler le déficit qui en résulterait, à surélever leurs impôts directs sur le capital et sur le revenu. Il n'y avait que deux solutions possibles pour faire face à une telle situation. La première consistait à donner de nouveau aux cantons les ressources douanières qui leur avaient été enlevées par la Constitution de 1874. Mais alors la Confédération eût été privée de sa principale source de recettes ; et de plus, cette mesure eût constitué un recul dans l'œuvre de centralisation commencée en 1848 et complétée en 1874. La seconde solution consistait à indemniser les cantons à « ohmgelds » de la perte résultant pour eux de cette source de recettes.

Quant aux considérations morales invoquées en faveur du monopole, elles se réfèrent aux ravages de l'alcoolisme, provenant de la consommation d'alcools étrangers et indigènes tirés de pommes de terre et de grains et insuffisamment rectifiés. En vain, plusieurs cantons avaient tenté de réagir par diverses mesures d'interdiction, de contrôle ou d'imposition de la fabrication et de la vente ; mais leurs efforts s'étaient heurtés aux prescriptions de la Constitution fédérale garantissant la liberté commerciale et industrielle, et à l'interdiction

(1) Il existe également des taxes cantonales sur les billets de banque. V. 2e Partie.

Digitized by Google

d'augmenter les « ohmgelds ». Il en résultait que les boissons alimentaires, vin, bière et cidre, supportaient des droits qui en augmentaient le prix et portaient ainsi atteinte à leur consommation au profit des « schnaps ».

Le seul procédé permettant de concilier dans la mesure du possible les intérêts financiers et moraux en présence consistait à donner à la Confédération le droit de légiférer sur la matière. Le Conseil fédéral (conseil des ministres, pouvoir exécutif) se livra, sur l'invitation des Chambres, à une grande enquête sur l'alcoolisme. Son résultat fut de délimiter, dans la réforme, la part revenant à l'initiative privée par la création d'établissements alimentaires et de tempérance, celle revenant aux cantons par une législation répressive de l'ivrognerie et des falsifications alimentaires et enfin la part revenant à la Confédération en favorisant la consommation des boissons hygiéniques par le dégrèvement des « ohmgelds » et en imposant l'alcool afin d'indemniser les cantons et de permettre en même temps le contrôle hygiénique de la rectification des spiritueux.

En exécution des conclusions du Conseil fédéral, les Chambres adoptèrent un nouvel article constitutionnel 32 *bis* permettant de réaliser ce programme et qui fut accepté par le peuple en octobre 1885. En voici le texte :

« La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées. Toutefois, les prescriptions ne doivent pas imposer les produits qui sont exportés ou qui ont subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons. — La distillation du vin, de fruits à noyaux ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentianes, des baies de genièvre et autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt. — Les recettes nettes de la Confédération résultant de la distillation indigène et de l'élévation correspondante des droits d'entrée sur les boissons distillées étrangères seront réparties entre tous les cantons proportionnellement à leur population de fait établie par le recensement fédéral le plus récent. Les cantons sont tenus d'employer au moins le 10 0/0 des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. »

En exécution de l'article 32 *bis*, le département (ministère) de l'Intérieur soumit simultanément au Conseil fédéral trois projets de loi portant : le premier sur le système de l'imposition, le deuxième sur celui du monopole d'achat et de vente, et le troisième sur le monopole de fabrication et d'importation. Ces projets avaient un caractère protectionniste, tendant à favoriser la culture de la pomme de terre et la distillerie indigène. Ce fut le système de l'imposition qui l'emporta au sein du gouvernement, mais il fut repoussé par les Chambres, grâce à l'alliance des monopolistes et du parti agraire. La Commission du Conseil national se prononça en faveur du monopole, et la loi qui l'instituait fut votée par les deux chambres (Conseil national et Conseil des Etats). Elle porte la date du 23 décembre 1886. Cette loi fut soumise au vote populaire, à la suite d'une demande de *referendum*, et acceptée par le peuple en mai 1887. Le monopole a commencé à fonctionner le 1er octobre de la même année.

La revision de la loi de 1886 sur les spiritueux a eu lieu par l'adoption d'une loi nouvelle (loi du 29 juin 1900), laquelle après l'expiration du délai de

Digitized by Google

referendum a été déclarée en vigueur à partir du 12 octobre 1900. La date de sa mise à exécution a été fixée au 16 janvier 1901 (règlement d'exécution du 24 décembre 1900).

Les points principaux sur lesquels la nouvelle loi s'écarte de la précédente sont les suivants (1) :

Limites du monopole. — D'après l'article 32 *bis* de la Constitution fédérale, la distillation du vin, des fruits à noyau ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt. — La loi de 1886 donnait à cette exception une portée générale, tandis que la nouvelle loi la limite aux produits de provenance indigène, conformément à l'interprétation adoptée par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1887.

Production indigène. — Aux termes de la loi de 1886, le quart à peu près de la consommation de spiritueux devait être fourni au moyen de contrats de livraison que la Confédération avait mission de conclure avec des producteurs indigènes. La nouvelle loi maintient cette disposition, mais en remplaçant les termes vagues et sans portée applicable de « consommation de spiritueux » par ceux plus précis de « consommation du pays en trois-six et alcool ». Elle statue en outre que le contingent réservé à la production indigène ne doit pas excéder 30.000 hectolitres d'alcool absolu par année civile. — Conformément à une décision fédérale de mars 1893, les ordonnances d'exécution de l'ancienne loi avaient déjà permis d'augmenter de 25 p. o/o au plus le contingent normal de la production indigène pour une année déterminée, en déduisant cette surproduction des livraisons suivantes. La loi de 1900 donne une base légale à ce moyen de tenir compte des différences de rendement dans la récolte des matières premières. — La nouvelle loi sanctionne de même la pratique expérimentée sous l'empire de la loi de 1886 pour la favorisation des matières de provenance indigène, spécialement des pommes de terre, en ce qui concerne le taux maximum des prix de livraison, pratique également légitimée en partie par des décisions fédérales. — La loi de 1886 ne contenait aucune disposition applicable à la fabrication indigène de spiritueux soumis au monopole, exercée sous une forme différente de celle prévue pour la distillation des pommes de terre et des céréales dans les distilleries concessionnaires ; elle ne contenait de même aucune disposition relative à la transformation en boissons des spiritueux livrés par la Confédération. Ici encore la nouvelle loi a adopté la pratique précédente, mais en réservant dans les deux cas les lois et ordonnances cantonales. Elle soumet la fabrication monopolisée dont nous venons de parler au payement d'un droit de monopole et à l'observation des conditions fixées par le Conseil fédéral ; elle abandonne enfin à l'industrie privée la transformation en boissons des spiritueux livrés par la Confédération.

(1) V. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la gestion et le compte de la Régie des alcools pour l'année 1900. Berne, imp. C. J. Wys. 1901.

Digitized by Google

Importation et transit. — L'importation des spiritueux de qualité supérieure était soumise par l'ancienne loi à un droit de monopole de 80 francs par quintal métrique, sans égard à la contenance en alcool. Mais, déjà peu après l'institution du monopole, ce droit avait été réduit, par voie d'ordonnance, pour les produits de titre inférieur (25° et au-dessous) et relevé au contraire pour les produits de titre supérieur (72° et au-dessus). La loi de 1900 n'a fait que sanctionner ces règles en fixant un peu autrement les limites de titre. — Une innovation de la loi revisée donne au Conseil fédéral la faculté d'augmenter d'un quart les droits sur les importations d'un poids brut de moins de 50 kilogrammes, tout en exonérant par contre ces importations des impositions cantonales sur le commerce en détail. — C'est encore une innovation que la fixation dans la loi elle-même du traitement a appliquer à l'importation des matières premières propres à la distillation, à l'importation des vins alcoolisés et à celle des produits alcooliques ou fabriqués avec de l'alcool, mais impropres à la boisson ; cette fixation était confiée jusqu'ici au tarif douanier et aux traités de commerce. — Avant sa révision la loi ne faisait également aucune mention du *transit* ; elle le soumet maintenant expressément aux dispositions de la loi fédérale sur les douanes.

Vente en régie. — La nouvelle loi établit comme règle pour la vente de l'alcool potable qu'il n'est accepté de commandes que pour livraison immédiate et que la répartition d'une commande sur plusieurs fûts n'est admissible que si le contenu de chaque fût est de 150 litres au moins. Ces dispositions, quoique nouvelles, ne font que maintenir la pratique admise depuis longtemps. — La loi de 1886 imposait, d'une façon générale, à la Confédération l'obligation de pourvoir à ce que les spiritueux destinés à être transformés en boissons soient suffisamment rectifiés; se rangeant au mode pratiqué jusqu'ici, la loi revisée limite cette obligation à l'alcool potable livré par la Confédération elle-même. — La nouvelle loi exclut les fabricants d'objets de parfumerie et cosmétiques liquides du droit de recevoir l'alcool au prix de revient fixé pour l'alcool destiné à l'usage industriel ou domestique ; elle soumet à des conditions spéciales la livraison de l'alcool destiné aux usages scientifiques ou médicinaux. — On a apporté dans ce chapitre une modification plus importante en prescrivant que le prix de vente de l'alcool destiné à l'usage industriel ou domestique sera fixé tous les cinq ans sur la base du prix moyen de revient, d'après les comptes des cinq dernières années.

Exportation. — C'est également à la pratique des dernières années qu'est due la disposition en vertu de laquelle le Conseil fédéral peut, au cours d'un exercice annuel, payer aux exportateurs des acomptes sur des remboursements de droits. — Aux termes de l'ancienne loi, l'exportation de quantités inférieures à 20 litres ne donnait droit à aucun remboursement. La nouvelle loi fixe, comme limite, 5 kilogrammes poids brut, au lieu de 20 litres.

Commerce privé. — Les modifications les plus essentielles adoptées dans ce chapitre portent sur les points suivants : 1°. Le commerce en gros comporte, comme précédemment, la livraison de 40 litres, au minimum, faisant l'objet

Digitized by Google

d'un seul et même envoi; mais, tandis qu'on exigeait précédemment que toute livraison du commerce en gros comprit 40 litres d'une seule et même espèce, le nouvel article de loi permet de la composer d'espèces différentes, en quantités toutefois d'au moins 20 litres de chaque espèce. — 2° Le commerce en détail se subdivisait dans l'ancienne loi en débit et vente en détail à pot renversé; la loi revisée considère toute définition du commerce en détail comme étant du ressort des autorités cantonales. — 3° La réserve faite en 1886 de la création d'un droit fédéral sur le commerce en détail a cessé d'avoir cette portée générale, il n'en subsiste que la *possibilité* de perception du droit supplémentaire dont nous avons parlé sous le titre « Importation et transit ». — 4° Aux termes de la loi de 1886, les *distillateurs* ne fabriquant pas, dans une seule et même année, plus de 40 litres de spiritueux non soumis à l'impôt fédéral pouvaient vendre librement leur produit, à condition de le livrer par quantités de 5 litres au moins. La nouvelle loi n'accorde plus ce privilège qu'aux agriculteurs et pour leur propre récolte seulement. — 5° La loi de 1900 ne fait plus mention de l'obligation d'étalonner les vases des débits d'eau-de-vie. — 6° Sous l'ancienne loi, le commerce en détail de l'alcool *dénaturé* n'était pas expressément déclaré franc de droit et de patente ; la loi nouvelle, par contre, fait une réserve permettant ce genre de commerce.

Surveillance et administration. — Jusqu'ici, le Conseil fédéral était investi, sous une forme générale, du droit d'établir les organes nécessaires pour l'exécution de la loi. — La loi de 1900 confie la gestion des affaires à la Régie fédérale des alcools, en reconnaissant à cette dernière la personnalité civile. Les fonctionnaires et employés de cette administration sont rétribués conformément à la loi générale sur les traitements ; son organisation est, jusqu'à promulgation d'une loi sur la matière, du ressort du Conseil fédéral. — La nouvelle loi détermine d'une façon plus précise les droits fiscaux de la Confédération, sans apporter du reste aucune modification aux règles appliquées jusqu'à maintenant. — Par contre, elle ne mentionne plus, comme sa devancière, les dispositions transitoires de la Constitution fédérale relativement à la répartition des recettes nettes, le but poursuivi dans ces dispositions étant maintenant atteint. — La revision de la loi a fait élaguer en outre la prescription établissant que le décompte devait avoir lieu le 31 décembre de chaque année. — La nouvelle loi prescrit encore que les résultats du recensement ne servent de base à la répartition des recettes nettes qu'après avoir été sanctionnés par les Chambres fédérales. — Elle décide enfin, en fixant une pratique de plusieurs années, que le Conseil fédéral peut faire aux cantons des avances sur leur part aux recettes nettes de l'année courante.

Dîme de l'alcool. — La nouvelle loi reconnaît au Conseil fédéral la compétence, qui n'était pas expressément mentionnée jusqu'ici, de faire à l'Assemblée fédérale des propositions sur l'emploi de la dîme par les cantons.

Pénalités. — 1. La nouvelle loi désigne d'une façon plus exacte les contraventions passibles d'une peine. Elle est plus claire, spécialement en ce qui concerne l'importation en fraude. — 2. Elle fait abandon des minima fixés pré-

Digitized by Google

cédemment dans l'indication des peines et en réduit également les maxima. — 3. Elle statue expressément que le contrevenant est tenu de payer, indépendamment de l'amende, le montant du droit fraudé et elle indique la base à employer pour le calcul de ce montant.

Résultats financiers du monopole pour la période de 1887 *à* 1901. — On peut résumer comme suit les résultats financiers du monopole depuis son introduction (octobre 1887) jusqu'à la fin de 1901, soit pour une période de 14 années (en comptant 1887-1888 pour une seule année) (1).

Le produit net du monopole obtenu en déduisant les dépenses des recettes s'est élevé de 1887-1888 à 1901 à 80.047.041,63 donnant un produit net annuel moyen de 5.817.645 fr. 83. Cette somme est notablement inférieure à l'évaluation fournie à l'appui du projet de loi de 1886. Celui-ci prévoyait une recette nette annuelle de 8.320.000 fr. ; d'où une différence moyenne en moins de 2.602.355 fr. Il en est, par suite, de même en ce qui touche la répartition aux cantons à octrois, prévue pour 6.730.000 fr. et qui n'a atteint annuellement qu'une moyenne de 5.710.641 soit une différence de 1.019.359 fr. (2).

L'examen des rapports de la Régie des alcools permet de constater qu'une diminution importante des recettes s'est produite dans les années de bonnes récoltes, lesquelles ont eu pour conséquence, en donnant plus de vin et de cidre, la réduction de la consommation de l'alcool. Pour la même raison, il a été distillé une plus grande quantité des produits indigènes qui échappent au monopole. Le produit peut également être affecté par le relèvement des cours de l'alcool étranger ; mais ce qui augmente dans une large mesure les dépenses, ce sont les faveurs accordées à la distillerie indigène. Telles sont les principales raisons pour lesquelles le résultat final ne répond pas, au point de vue financier, aux espérances du début.

Résultats du monopole au point de vue hygiénique. — Le but à atteindre était ici, la diminution de la consommation de l'alcool par le renchérissement, ainsi que la rectification. Le renchérissement a eu lieu par le monopole comme il se serait produit par le système de l'imposition, et la consommation a certainement diminué de ce fait, ainsi que par l'extension de la consommation du vin et du cidre due aux bonnes récoltes. Il est difficile de déterminer exactement le chiffre de la diminution, par suite du développement de la distillation des produits indigènes non soumis au monopole, dont l'alcool, il est vrai, est moins nuisible à la santé. Pour fixer les idées, on peut dire que la consommation annuelle de la Suisse en alcool était estimée officiellement en 1885 à 7,2 litres

(1) V. Rapport du Conseil fédéral sur la gestion et le compte de la Régie des alcools pour l'année 1901.

(2) Le compte provisoire de la Régie des alcools pour 1902 donne en recettes 14.266.634 fr. et en dépenses 8.444.168 fr., soit un excèdent de recettes de 5.822.466 fr. dépassant par conséquent d'environ 5.000 fr. la moyenne. Le Conseil fédéral a décidé de répartir entre les cantons la somme de 5.818.790 francs, soit 108.149 francs de plus que la moyenne, et de reporter à nouveau pour 1903, 101.740 francs. La somme distribuée pour 1902 aux cantons correspond à 1 fr. 75 par tête de population.

Digitized by Google

par habitant. Or le rapport de la Régie des alcools pour 1901 nous montre que la consommation indigène en spiritueux distillés soumis au monopole a été de 126.749 hectolitres d'eau-de-vie à 50 degrés, ce qui, pour une population moyenne de 3.344.063 habitants représente une consommation de 3,8 litres par tête, soit une diminution de presque 50 o/o. Mais ce chiffre ne donne pas la consommation réelle, attendu qu'il faut y ajouter celle de l'eau-de-vie non soumise au monopole et que l'administration estime être de 1 litre par tête. Malgré cette réserve, il semble cependant certain que la consommation de l'alcool a diminué dans une proportion importante.

L'administration de la Régie des alcools estime que l'infériorité du rendement financier par rapport aux évaluations de 1886 correspond à une diminution de la consommation des alcools et que ce fait, si l'on tient compte de la tendance humanitaire du monopole, ne peut réellement être considéré comme un insuccès.

Ayant à envisager le monopole surtout au point de vue des recettes qu'il doit fournir, il est certain qu'à cet égard il n'a pas atteint complètement son but. L'opinion de l'administration de la Régie des alcools nous paraît un peu optimiste, mais ce n'est pas ici le lieu de la discuter, non plus que d'exposer la solution bien préférable de l'imposition, préconisée par le regretté M. Numa Droz (1).

2. *Patentes des voyageurs de commerce.* — Cette taxe, établie par la loi du 24 juin 1892 a eu pour but d'unifier les législations des divers cantons sur cette matière.

Le produit de la taxe des voyageurs de commerce est donné dans la statistique fédérale de 1902 d'après M. le Dr J. Steiger et figure, en 1900, pour 970.878 francs à la statistique des cantons.

3. *Impôt militaire.* — La taxe militaire est perçue sur les citoyens qui ne font pas de service militaire. Elle a été perçue au profit des cantons jusqu'en 1874. A cette époque, la Confédération étant chargée de la plupart des dépenses militaires, aux termes de la Constitution revisée, la conséquence fut l'unification de la taxe militaire qui eut lieu par la loi du 28 juin 1878.

La taxe militaire a produit en 1901, pour la moitié de l'impôt, 1.814.606 fr.

Il y a lieu de remarquer que les impôts fédéraux sont tous des impôts *indirects*, excepté la taxe militaire.

(1) V. *Essais économiques* de M. Numa Droz. V. également *Les Impôts en Suisse*, par M. Max de Cérenville, ainsi que le résumé du travail de M. Numa Droz dans notre *Réforme fiscale en France et à l'étranger.*

Digitized by Google

CHAPITRE II

AUTRES REVENUS FÉDÉRAUX.

Les ressources fédérales autres que les impôts se composent du produit de la fortune fédérale (immeubles et capitaux appartenant à la Confédération) ; des recettes fournies par la Chancellerie fédérale et par le Tribunal fédéral, ainsi que par les différents départements ministériels, défalcation faite du produit des impôts.

La fortune fédérale comprend, d'après les comptes d'Etat de 1901, les éléments suivants :

Immeubles improductifs	31.583.400 fr.
Approvisionnements et biens ne rapportant pas d'intérêts	20.589.916 fr.
Inventaire (Matériel)	40.294.095 fr.
	92.467.411 fr.

Il convient d'ajouter à cette somme celle de 6.493.948 francs représentant la valeur d'établissements affectés à des services publics : postes et télégraphes, établissements militaires, bâtiments des douanes, ainsi qu'une somme de 33.733.854 francs désignée sous le nom de fonds spécial et constituant une sorte de réserve ou de trésor de guerre composé de numéraire et de valeurs de premier rang.

CHAPITRE III

SITUATION FINANCIÈRE DE LA CONFÉDÉRATION.

1. *Comptes d'Etat.* — Nous donnons ci-après le résumé des comptes d'Etat pour 1901 et 1902 ainsi que les prévisions budgétaires pour 1903.

1° *Comptes d'Etat pour* 1901. — Le budget de la Confédération suisse pour 1901 prévoyait un déficit de 2.810.000 francs, auquel devaient s'ajouter 6.207.900 francs de crédits supplémentaires votés au cours de l'exercice, ce qui devait donner un déficit total de 9.017.900 francs. Or, les dépenses ont été de 105.533.089 francs et les recettes de 101.924.682 francs, de sorte que le déficit total n'a été que de 3.608.407 francs. Ce résultat a été atteint, semble-t-il, par des réductions importantes dans les dépenses, car, si les recettes ont été supérieures aux prévisions budgétaires pour certaines sources, telles l'administration des postes (+ 395.000 francs), le département militaire (+ 183.000 francs) et le rendement des capitaux (+ 136.000 francs), par contre elles sont restées inférieures pour les douanes (— 1.528.000 francs)

Digitized by Google

et les télégraphes (— 127.000 francs). Mais, du côté des dépenses nous ne relevons qu'une augmentation de 265.000 francs au service de la dette relativement aux prévisions, tandis que les économies suivantes ont été réalisées : département de l'intérieur, 2.209.000 francs ; département militaire, 1 million 789.000 francs; administration des postes et télégraphes, 1.664.000 francs; douanes, 399.000 francs ; commerce, industrie et agriculture, 283.000 francs, etc. C'est là l'indice d'une bonne gestion financière. — Les revenus de la douane entrent pour la majeure partie dans le total des recettes de la Confédération suisse : ils se sont élevés pour 1901 à 46-4 millions sur le total de 101-9 millions de recettes, et pour 1900 à 48 millions sur 101 millions. Depuis douze ans le budget fédéral a été augmenté de 50 millions de francs.

2° *Comptes d'Etat pour* 1902. — Le compte d'Etat de la Confédération pour 1902 présente en recettes 107.208.831 fr. 45 et en dépenses 106.542.072 fr. 39. L'excédent des recettes est de 666.759 fr. 06. Le budget de 1902 prévoyait en recettes 102.290.000 francs et en dépenses 107.890.000 francs, soit un excédent probable de dépenses de 5.600.000 francs. Le résultat du compte, comparé avec les prévisions budgétaires, se présente ainsi avec un excédent de 6.266.759 fr. 06 (soit environ 6 o/o en plus). Mais comme l'exercice 1902 a nécessité des crédits supplémentaires pour une somme de 4.935.376 francs, il en résulte que l'excédent des recettes et la diminution des dépenses s'élèvent à 11.202.135 fr. 06. — Les principaux excédents de recettes proviennent des douanes avec 4.400.000 francs, puis de diverses recettes militaires avec 300.000 francs en chiffre rond. A remarquer l'amélioration des Postes et Télégraphes en recettes et en dépenses avec 2.300.000 francs, le tout ensemble donnant 7.000.000 de francs. — Les principales diminutions de dépenses résultent des économies réalisées dans les divers services, savoir : administration générale, 53.000 francs ; département politique, 8.000 francs ; département de l'Intérieur, 326.000 francs; inspectorat supérieur des constructions, 167.000 francs ; direction des constructions fédérales, 1.127.000 francs ; département de la police et de la Justice, 48.000 francs ; administration militaire, 1.450.000 francs ; administration des finances, 22.000 francs ; administration des douanes, 240.000 francs; département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, 72.000 francs ; chemins de fer, 38.000 francs ; soit ensemble 3.551.000 francs. La principale diminution de dépenses se rencontre dans l'administration des Télégraphes avec 414.000 francs.

3° *Budget de la confédération suisse. — Prévisions pour* 1903.

	Recettes	Dépenses
Revenu des immeubles.	1.002.754	
— capitaux.	1.951.543	
Service de la dette (387.592.000). .		4.508.855
Administration générale :		
Conseil national		270.000
— des Etats.		38.000
— fédéral		107.000
A reporter. . . .	2.954.297	4.923.855

Digitized by Google

	Recettes	Dépenses	
Report	2.954.297	4.923.855	
Chancellerie fédérale	27.100	414.975	
Tribunal fédéral	30.000	365.200	
Département politique	37.000	693.717	
— de l'Intérieur . . .	51.300	12.590.100	
— Justice et police . .	534.100	576.175	
— militaire.	2.914.175	28.552.257	
— Finances et douanes.	49.225.000	6.146.925	
Commerce, industrie et agriculture.	505.470	5.316.085	
Postes et chemins de fer. . . .	50.138.200	50.993.013	
Imprévus divers	13.358	32.698	
	106.430.000	110.605.000	— 4.175.000

En résumé, les prévisions du budget de la Confédération pour 1903 fixent les recettes à 106.430.000 francs et les dépenses à 110.605.000 francs, laissant ainsi prévoir un excédent de dépenses de 4.175.000 francs.

2. *Dette publique fédérale.* — Pour permettre d'apprécier la situation financière de la Confédération, nous donnons un tableau de la dette publique fédérale.

La dette publique de la Confédération suisse au 31 décembre 1901 s'élevait à environ 400 millions de francs. Elle a été conclue au moyen de sept emprunts qui sont tous admis aux négociations de la cote officielle de Paris. En voici le relevé par ordre de date d'émission :

Emissions	Capital	Période d'amortissement	Délai d'inconvertibilité
3 1/2 p. c. 1889. . . . fr.	25.000.000	1893-1917	31 décembre 1900
3 1/2 p. c. 1882.	5.000.000	1904-1917	1er janvier 1903
3 1/2 p. c. 1894.	20.000.000	1904-1918	31 mars 1904
3 p. c chemins de fer 1890.	45.000.000	Pas d'amortissement	
3 p. c. 1897	24.248.000	1904-1940	1er janvier 1906
3 1/2 p. c. chemins de fer 1899	200.000.000	1911-1962	30 novembre 1911
3 p. c. chemins de fer 1900	75.000.000	Pas d'amortissement	31 décembre 1920
Total . . . . fr.	394.248.000		

Un montant de 6.656.000 francs étant amorti au 31 décembre 1901 sur l'emprunt 3 1/2 p. c. 1889, la dette exacte s'élève donc à 387.592.000 francs.

La plus grande partie de cette dette de 387.592.000 francs se compose des emprunts contractés pour le rachat des chemins de fer, pour une somme de 320.000.000 francs. Quant aux 67.592.000 francs restants, ils ont pour contre-partie la fortune nette de la Confédération 6.493.948 francs, plus le fonds spécial s'élévant à 33.733.854 francs en 1901, soit ensemble 40.227.802 francs. Il ne resterait donc, semble-t-il, qu'une dette non couverte de 27.364.802 ; mais ce chiffre est en réalité trop faible, parce que les 6.493.948 francs comptés comme représentant la fortune nette de la Confédération sont loin d'avoir, en fait, la valeur qu'on leur attribue. Cette somme est obtenue en déduisant de la fortune nette de la Confédération, y compris l'actif improductif soit 98.961.359 francs, ce dernier actif, 92.467.411, ce qui donne un reste de

Digitized by Google

6.493.948 francs. Mais, si l'on tient compte des dépenses d'entretien à la charge de la Confédération des établissements productifs, tels que bâtiments des Postes et Télégraphes, places d'armes, fabriques de poudres, d'armes et de munitions, bâtiments de douane etc., on voit s'évanouir la plus grande partie des 6.493.948 francs ci-dessus (1).

En définitive et en tenant compte de l'observation qui précède, la dette fédérale non représentée par une contre-partie réalisable ne s'élève qu'à 33.859.146 francs, ce qui est un chiffre très faible, puisqu'il ne représente qu'environ un dixième de la dette totale. Quoique les dépenses budgétaires dépassent légèrement les recettes, la situation financière de la Confédération peut être considérée comme prospère, puisque, au lieu de demander aux cantons une aide financière, ainsi qu'elle y est autorisée par la Constitution fédérale (art. 42, f.), elle distribue annuellement aux cantons des sommes importantes, — 7.251.548 en 1901, — sous forme de subventions. C'est même de ce côté qu'un manque d'équilibre dans le budget fédéral pourrait être à redouter. En Suisse, comme partout, on a une tendance à recourir de plus en plus au gouvernement central pour la satisfaction de certains besoins locaux, bien que ce système y ait été déjà signalé comme dangereux par plusieurs hommes d'Etat et non des moindres. Si ce système des subventions continue à se développer en même temps que les attributions fédérales (notamment en matière d'assurances ouvrières), il aura pour conséquence nécessaire de forcer la Confédération à se procurer de nouvelles ressources soit au moyen de l'introduction de nouveaux monopoles — notamment de celui du tabac (et cependant le résultat donné par celui de l'alcool n'est guère encourageant) — soit par l'établissement de contributions cantonales (art. 42, f) au profit de la Confédération. Mais l'emploi de ce dernier procédé semble peu probable, puisqu'il n'en a pas encore été fait usage depuis 30 ans que la Constitution existe, et qu'il consisterait à reprendre d'une main aux cantons ce qu'on leur donnerait de l'autre. Il est d'ailleurs inutile de s'alarmer à l'avance. La méthode prudente qui a présidé jusqu'à présent à la gestion des finances fédérales est la meilleure garantie de leur avenir.

DEUXIÈME PARTIE

Finances cantonales (2)

CHAPITRE IV

SITUATION FINANCIÈRE DES CANTONS

1. *Etablissement des comptes d'Etat.* — Les cantons suisses forment autant de

(1) Nous aurons à faire une remarque analogue, lorsque nous examinerons la fortune productive des cantons. V. 2e partie.

(2) *Betrachtungen über den Finanzhaushalt der Kantone und ihre Beziehungen zum*

Digitized by Google

petits Etats jouissant de la plus grande indépendance financière pour toutes les matières qui ne sont pas spécialement réglées par la Constitution fédérale.

La situation financière des cantons a été jusqu'à ces derniers temps assez difficile à déterminer exactement à cause de la diversité qui se remarque dans l'établissement de leurs comptes.

Il va de soi que les cantons qui portent seulement au compte leur actif productif présentent un tableau plus exact de leur véritable situation financière que ceux qui mêlent, en les séparant plus ou moins, leur actif productif et improductif.

On compte, en général, comme actif improductif, les bâtiments affectés aux service des tribunaux, hôtels de ville, hôpitaux, tirs, arsenaux, couvents, poudrières, etc., en un mot tout ce qui ne rapporte rien à l'Etat. Mais il existe de nombreuses modalités. Il serait préférable pour les cantons de séparer mieux leur actif improductif et de ne l'estimer que pour sa valeur commerciale, sans tenir compte de la valeur d'usage qu'il possède momentanément.

Il est donc impossible de fixer exactement la fortune nette des cantons d'après les comptes d'Etat. Tantôt l'actif productif et l'actif improductif sont séparés, tantôt ils ne le sont pas ; même quand ils sont séparés, leur valeur est rarement indiquée. Ce manque d'unité de système se fait sentir dans tout ce qui concerne les comptes d'Etat. Il nuit à leur clarté; il est certainement la principale raison pour laquelle on s'est si peu occupé jusqu'à présent des finances cantonales.

Les fonds cantonaux. — Les fonds cantonaux sont aussi traités d'une manière très inégale en ce qui concerne les fonds spéciaux, ou bien ceux administrés par le canton, qui figurent diversement dans les comptes.

Importante est la question de savoir comment les fonds peuvent contribuer à l'allègement des contribuables, principalement en ce qui concerne les dépenses pour les malades, les pauvres et les écoles.

Les fonds les plus importants sont, sans aucun doute, les fonds pour les aliénés et les malades ; ensuite, viennent les fonds des églises et des écoles, et enfin le fonds des pauvres. Les cantons qui possèdent les fonds les plus considérables sont Glaris et Bâle-Ville, et ensuite ceux qui, par suite de la sécularisation des couvents, ont augmenté la fortune de l'Etat.

Dans certains cantons, les fonds pour l'assurance (cantonale) contre l'incendie et le bétail forment les comptes principaux. Pour autant qu'ils aient le caractère de fonds de garantie, ils ne peuvent pas être considérés comme biens propres de l'Etat.

Ce serait une erreur de croire que les comptes d'Etat présentent un tableau exact des fonds qui contribuent à alléger la charge des contribuables, bien que ce soit en général le cas dans la Suisse allemande. Il existe par contre, dans les cantons de la Suisse française, des fonds très importants qui ne figu-

Bund, par le Dr Jacob Steiger, Berne, 1899. — Du même auteur, *Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und Gemeinden*, 2 vol. 1903 ; — Cpr. *les Impôts en Suisse*, par Max de Cérenville.

Digitized by Google

rent pas dans les comptes d'État, parce qu'ils sont administrés d'une manière tout à fait indépendante des cantons. Ainsi, l'hospice général de Genève, auquel incombe toute la charge de l'assistance des pauvres, possède un fonds de plusieurs millions de francs; à Neuchâtel, se trouvent les fonds Dubois et Morel, le premier destiné à un asile de vieillards, le second pour les enfants orphelins. De même, les mines d'asphalte versent à l'Etat 200.000 francs qui, malgré cela, ne figurent pas dans la fortune de l'Etat. — En toutcas, les fonds cantonaux jouent un rôle beaucoup plus important dans la Suisse allemande que dans la Suisse française.

Pour établir les fortunes cantonales, M. le Dr Steiger a observé une certaine homogénéité afin d'en permettre le rapprochement. Les capitaux ont été autant que possible séparés en *productifs* et *improductifs*. Cependant, on ne peut pas prétendre à une homogénéité complète, parce que l'évaluation pour les immeubles d'après les comptes d'Etat ne pouvait être modifiée sans enquête. De même, en ce qui concerne les *valeurs*, on les a rangées dans l'actif productif ou improductif, selon qu'elles rapportent ou non quelque chose à l'Etat. Les actions de subventions pour les chemins de fer et les travaux publics sont portées à l'actif productif. — D'un autre côté, on a fait figurer à l'actif productif les *provisions* et les *effets militaires*, bien que la pratique varie à cet égard suivant les divers cantons.

Le principal élément pour différencier la fortune productive est le suivant: Sont productifs, les biens, capitaux, valeurs, qui sont pour l'Etat une source régulière de recettes. Il en est de même des domaines, forêts, bâtiments loués, actions et obligations. Les établissements pénitentiaires ne sont pas une source de revenu pour l'Etat, bien que ses dépenses soient diminuées par le produit du travail des détenus. La question se pose pour certains cantons de savoir si les presbytères doivent être comptés parmi les biens productifs; elle est avec raison résolue par l'affirmative, attendu que, s'ils n'existaient pas, il faudrait relever les appointements des pasteurs, dès que ceux-ci devraient avoir à se pourvoir d'une demeure.

Comme second élément des biens productifs, il faut tenir compte de la faculté de pouvoir réaliser l'actif. L'actif *improductif* est celui qui n'est pour l'Etat la source d'aucune recette, et qui n'est pas non plus susceptible de réalisation.

Les *fonds pour des buts déterminés* sont de même analysés d'après les principes qui précèdent. Deux cantons seulement, Zürich et Schaffhouse, donnent un tableau fidèle de la fortune de l'Etat, c'est-à-dire des capitaux dont le produit est employé à volonté pour des buts *généraux*, et des capitaux dont le produit trouve un emploi *déterminé*. Il serait très intéressant de savoir dans quelle mesure les fonds pour des buts spéciaux comportent des immeubles et des fonds liquides d'exploitation; mais il y a très peu de cantons qui renseignent exactement à cet égard.

2. *Situation de fortune des cantons en* 1900. — D'après les règles ci-dessus,

Digitized by Google

on a cherché à fixer aussi exactement que possible la fortune des cantons pour 1900. Les principaux articles de compte sont les suivants :

Excédent de l'actif productif et improductif sur le passif. .	266.387.939
Excédent du passif sur l'actif productif et improductif. . .	20.776.332
Fortune nette des cantons. . .	245.611.607
Fonds destinés à des buts déterminés (Biens de l'Etat ou administrés par l'Etat).	73.750.000
Réserves des banques cantonales.	24.093.339
Total. . .	343.454.946

Les cantons disposent ainsi d'une fortune dépassant 343 millions de francs.

La fortune productive est cependant beaucoup moindre que les chiffres donnés ci-dessus pourraient le faire croire. En retranchant les biens improductifs, soit 232.388.161 francs, de la fortune cantonale 245.611.607, il reste seulement 13.223.246 francs nets. Cette valeur elle-même est très relative. Pour s'en rendre compte, on n'a qu'à en retrancher les subventions pour chemins de fer accordées par les cantons qui, jusqu'à présent du moins, ont très peu rapporté (environ 15.000.000 de francs), l'établissement électrique en construction de Fribourg (4.000.000 de francs) ; de sorte qu'on arrive immédiatement à un excédent de passif d'environ 6.000.000 de francs. Cet excédant s'augmente encore si l'on tient compte des sommes se rapportant aux presbytères dans certains cantons. Si l'on calcule strictement, on voit que la fortune productive servant pour l'entretien des cantons est nulle, et que la situation présente un excédent du passif sur l'actif productif de 6-12 millions de francs.

En tout cas, il faut prendre en considération les 73.750.000 francs de fonds pour des buts déterminés. Ces fonds sont surtout destinés, en ce qui concerne les banques d'Etat, à la couverture des billets en temps de crise. Bien qu'ils ne doivent pas servir en général pour l'entretien de l'Etat, on les a comptés pour ordre, puisqu'ils font partie de la fortune cantonale.

Il résulte d'une enquête qui a eu lieu en 1899 sur le développement de la fortune cantonale de 1885 à 1897, que le surplus de l'actif productif sur le passif a diminué d'environ 5 millions, l'excédent du passif sur l'actif productif a augmenté d'environ 6 millions, la fortune nette productive depuis 1885 a diminué d'environ 11 millions, pendant que les sommes inscrites dans les comptes d'Etat, comme fonds pour des buts déterminés, ont monté d'environ 40 millions de francs. Si l'on considère que la partie de beaucoup la plus importante des fonds se compose de comptes dont les intérêts contribuent directement à l'allègement des impôts, il est permis de dire que la situation de fortune des cantons depuis 1885 n'a pas souffert.

La valeur de l'actif improductif a aussi notablement augmenté depuis 1885, par suite des nombreuses constructions scolaires résultant de l'extension de l'éducation, etc. L'élévation de valeur de l'actif improductif, forme ainsi, en dehors des fonds, une augmentation nette de la fortune cantonale. En tout cas, il ne saurait être question d'un recul de cette fortune, si on prend en considé-

Digitized by Google

ration l'augmentation de la valeur des fonds appartenant à l'Etat, ou lui procurant un avantage, ainsi que l'accroissement de la valeur relative de l'actif improductif depuis 1885.

3. *Dette cantonale.* — Le montant des emprunts cantonaux s'élevait en 1900 à 378.657.200 francs.

Si au chiffre de 1900 on ajoute les sommes empruntées jusqu'au 30 juin 1902 montant à 33.700.000 francs, on voit que le total des emprunts cantonaux s'élevait au 30 juin 1902 à 412.357.200 francs, soit à une somme supérieure de 24.765.200 francs au montant de la dette fédérale au 31 décembre 1901, qui était, comme on l'a vu de 387.592.000 francs.

La plupart des emprunts sont contractés dans l'intérieur du pays, ce qui est une preuve de la confiance qu'inspirent les gouvernements cantonaux. Parmi les emprunts conclus à l'étranger, voici ceux qui figuraient à la fin de 1900 :

Berne. Banque hypothécaire 3 o/o.	(50.000.000)	fr.
— Emprunt de 1895 3 o/o.	48.697.000	»
— Banque cantonale.	(15.000.000)	»
Fribourg.	50.526.000	»
Grisons. Emprunt des chemins de fer 3 o/o.	10.000.000	»
Valais, environ.	5.000.000	»
Total. . .	114.223.000	»

A la fin de 1900, les cantons devaient à l'étranger environ 114.000.000 de francs. En y comprenant les deux emprunts des banques de Berne, ce chiffre s'élève à 179.223.000 francs, sans compter les dettes des communes.

CHAPITRE V

RECETTES ET DÉPENSES DES CANTONS.

1. *Généralités.* — Les comptes administratifs des cantons se réfèrent aux recettes et aux dépenses de la Caisse d'Etat en bénéfice ou à la charge des diverses branches de l'administration. Ces comptes pour 1888 et 1900 font ressortir une augmentation des recettes de 61,7 o/o et des dépenses de 64,4 o/o.

Pour l'année 1901, le déficit constaté dans les comptes cantonaux, 3.780.000 francs, est égal, à peu de chose près, à celui du budget de la Confédération pour la même année (3.608.407 francs).

Ce qui précède montre suffisamment qu'il devient de plus en plus difficile, pour les cantons, de conserver leur équilibre financier, et qu'il leur aurait été impossible de se développer, ou qu'ils auraient eu de grands déficits s'ils n'avaient pas eu les revenus provenant du monopole de l'alcool, des subven-

Digitized by Google

tions de toute nature, de la moitié de l'impôt militaire et de la taxe fédérale des patentes.

Recettes. — Subventions de la Confédération. — Les subventions élevées de la Confédération ainsi que ses contributions sous forme d'abandon d'impôts ont une place importante dans l'augmentation des recettes cantonales. En 1900, elles y ont contribué pour 15.720.000 francs, soit 13 o/o des recettes totales.

Impôts, taxes et régales. — Les principales sources de recettes sont les impôts et les taxes. Les *impôts directs* de 1888 à 1900 montent à 29 o/o des recettes totales. Pendant la même période, ils se sont élevés de 7 fr. 41 à 10 fr. 72 par tête, soit 44,7 o/o. L'augmentation des recettes de 46.200.000 francs de 1888 à 1900 a été obtenue ainsi, pour près d'un tiers, par la surtaxation des contribuables. Le capital imposable a été pressuré de 629.000.000 de francs de 1898 à 1900. Il montait en 1898 à 10.585.500.000 francs, contre 11.214.500.000 francs en 1900.

Une source importante de recettes est l'*impôt sur les successions et les autres impôts de mutations* qui, en 1900, montent à 13.200.000 francs, soit environ 12 o/o des recettes totales.

Les taxes pour *concessions, impôts sur les cabarets* et sur les *boissons, patentes cantonales* sur le commerce et le colportage rapportent 5.400.000, soit environ 4,5 o/o. Les *impôts divers* (Impôt sur les chiens, etc.) environ 800.000 francs.

Les *régales et exploitations cantonales* produisent environ 12.000.000, soit environ 9 o/o des recettes totales.

Des 4.458.000 francs, montant des bénéfices des banques cantonales, il ne figure dans les comptes administratifs des cantons qu'à peine environ la moitié de cette somme ; le reste est porté au fonds de réserve, ou bien est employé au profit d'entreprises cantonales ou de fondations. Il est à remarquer, de plus, que les comptes de 1900 comprennent en partie les résultats de 1899.

Fortune productive. — Les recettes provenant de la fortune brute productive des cantons sont importantes. Sur un montant total de 444.700.000 francs, elles donnent environ de 13 à 16 millions. Pour les cantons qui ont un fort excédent d'actif productif, l'excédent des intérêts de l'actif sur ceux du passif fournit une source de recettes importante, qui, au total, s'élèvent à environ 2 millions de francs.

En résumé, si l'on prend l'ensemble des recettes des cantons, on trouve les proportions suivantes : environ 13 o/o proviennent des subventions de la Confédération ; 30 o/o des impôts directs ; 23 o/o des successions et impôts de mutation ; environ 5 o/o des taxes pour concessions des Etats ; environ 10 o/o des régales et des exploitations cantonales, et environ 13 o/o de l'actif productif. Le reste provient de recettes diverses, taxes de toute nature qui ne peuvent être spécifiées par la statistique.

Dépenses. — La statistique des dépenses cantonales est encore plus difficile à établir que celle des recettes, parce que les situations sont très diverses dans les cantons particuliers. Nous avons donc dû nous limiter aux constatations suivantes :

Digitized by Google

Les *écoles* et les *constructions* forment au moins 35-40 o/o des dépenses ; l'*administration* et la *justice* 10-15 o/o ; l'*agriculture*, l'*assistance publique*, l'*hygiène* et les *affaires militaires* 15 o/o, les *intérêts du passif* environ 15 o/o.

Pour les dépenses relatives à l'*instruction* on peut se reporter au « Iahrbuch des Unterrichts in der Schweiz » de M. Albert Huber, docteur en droit, secrétaire d'Etat à Zürich. On remarquera que les cantons dépensent pour cet objet plus de 24 millions, sans compter la dépense de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, qui est supportée par la Confédération (environ 1 million), soit au total 25 millions, et qui sera bientôt portée à 27 millions, par suite de la subvention fédérale aux écoles primaires.

En ce qui concerne les dépenses de la *Justice des tribunaux* et de *la police*, il faudrait, pour en donner une description exacte, se livrer à une enquête, à cause de la diversité de l'organisation suivant les cantons.

Agriculture. — Les dépenses nettes des cantons se montent à 2.196.000 francs sans compter les subventions fédérales qui, en 1900, ont atteint 2.075.000 francs. La Confédération dépense ainsi autant pour l'agriculture que tous les cantons réunis.

Affaires militaires. — Les dépenses nettes des cantons en 1900 ont été de 1.300.000 francs, et le produit net de l'impôt militaire (pour la moitié qui leur est attribuée) s'est élevé à 1.540.000 francs, de sorte que l'armée ne coûte plus rien aux cantons, même en tenant compte des dépenses d'amortissement et d'entretien des bâtiments militaires.

Constructions, améliorations, routes. — Elles absorbent au moins 1/6 des dépenses totales. Une description systématique de ces divers comptes de dépenses est en dehors du cadre de ce travail ; on en trouvera les divers éléments dans la « partie spéciale » (2e partie) de l'ouvrage de M. le Dr Steiger.

Assistance publique. — Nous devons renvoyer ce sujet à la statistique suisse officielle de la charité publique, qui contient tout ce qui s'y rapporte.

Ces dépenses *sanitaires* sont très différentes suivant les cantons. Les comptes d'Etat ne peuvent pas nous servir de règle pour les déterminer. Là où il existe des fonds importants pour les hôpitaux et les aliénés, les comptes ne montrent que de faibles dépenses, même dans le cas où les services hospitaliers ont une importance considérable. Une description comparée des services sanitaires dans les cantons, pour être claire, ne serait possible que si elle était basée sur des recherches spéciales.

2. *Subventions de la Confédération.* — Les subventions fédérales comprennent deux groupes principaux. Une partie des subventions est délivrée aux cantons pour couvrir leurs propres dépenses d'administration, telles que les améliorations de rivières et de routes, sylviculture, traitement des employés des forêts, écoles cantonales, commerciales, industrielles et primaires (à l'avenir). Les autres subventions fédérales sont simplement versées aux cantons pour être remises à des tiers : associations, corporations communales, etc. Par suite, elles ne sont pas comptées, en général, parmi les recettes cantonales non plus

Digitized by Google

que parmi les dépenses, bien que toutes les subventions fédérales, aussi bien celles destinées aux communes qu'aux associations, soient payées par les caisses cantonales. Quant aux subventions figurant en recettes, elles figurent toujours aussi en dépenses.

Il est procédé différemment en ce qui concerne les recettes provenant du monopole de l'alcool, des patentes des voyageurs de commerce et de l'impôt militaire, qui n'appartiennent pas à la catégorie des subventions, mais qui figurent dans tous les comptes des cantons comme recettes régulières au même titre que les impôts. Il ne peut pas non plus être question, au sujet de ces recettes, de dépendance des cantons vis-à-vis de la Confédération. Elles reviennent de droit aux cantons, et, sauf en ce qui concerne le dixième du produit de l'alcool, les cantons les emploient comme bon leur semble, sans avoir à en rendre compte, contrairement à ce qui a lieu en ce qui concerne les subventions dont l'emploi doit être justifié. Le monopole de l'alcool est, au point de vue fiscal, comme on l'a vu, une compensation accordée aux cantons pour les octrois (ohmgelds) qui leur ont été retirés.

Le produit du monopole de l'alcool et le résultat des comptes cantonaux sont étroitement liés. Si l'on admet comme produit moyen des anciens ohmgelds 3.600.000, et comme revenu net moyen du monopole de l'alcool 5 à 6 millions de francs, ce dernier représente à peu près la moitié en plus, c'est-à-dire 2 à 3 millions de francs, soit une compensation financière entre la Confédération et les cantons, qui reçoivent plus que dans les années antérieures.

Bien que l'utilité économique des subventions fédérales soit indiscutable, elles n'ont cependant pas aidé à consolider la situation financière des cantons comme l'a fait le monopole de l'alcool. Presque dans tous les cas, elles ne sont payées que si le canton se charge de certains services. Elles forcent en général le canton à augmenter son budget des dépenses. De 1891 à 1900, les subventions partagées entre les cantons ont augmenté d'environ 4 500.000 francs. Elles représentent en moyenne 40 à 50 o/o des sommes dépensées. Environ 40 o/o sont payés par les cantons et environ 20 o/o sont à la charge des associations et des communes. D'après cette proportion les dépenses des cantons auraient augmenté d'environ 4 à 5 millions depuis 1891 par suite des subventions. Cependant on ne peut pas affirmer que, sans le système des subventions, ces 4 à 5 millions de francs ou une partie de cette somme n'auraient pas été dépensés ; beaucoup de dépenses étaient en effet inévitables, avec ou sans l'aide de la Confédération ; seulement on y aurait regardé de plus près, avec l'augmentation des dépenses cantonales, que sous le système des subventions fédérales. D'un autre côté, il faut reconnaître que, sans les subventions fédérales, beaucoup d'établissements utiles n'auraient pas pu être fondés, ou bien les cantons auraient été écrasés sous le poids des dépenses résultant des constructions et des améliorations.

Economiquement, l'utilité des subventions a été sans aucun doute importante. Ce n'est du reste pas chose facile de se former un jugement certain à ce sujet, parce que seuls les spécialistes peuvent prononcer en connaissance de cause

Digitized by Google

sur chacune d'elles et que les documents dont on peut disposer sont peu nombreux. D'une manière générale, on peut dire que les subventions ont été bien employées et qu'elles ont essentiellement contribué à la prospérité des cantons, non pas seulement comme aide financière, mais surtout par la *manière* dont elles ont été données. Les conditions sévères qui, dans la plupart des cas, étaient liées à leur paiement, ont produit une action civilisatrice et instructive ; les administrations cantonales et la population ont été stimulées à la réflexion et poussées à augmenter leur propre activité. Cela s'applique notamment en ce qui concerne les barrages et corrections de rivières, et en ce qui touche l'agriculture, par exemple, pour l'élevage des bestiaux. Les subventions pour barrages comprennent le plus souvent des dispositions sévères à l'égard du reboisement des terrains dont il s'agit. L'intelligence a été éveillée pour la bonne exécution des reboisements. Les barrages et les améliorations de rivières ne seront pas de sitôt terminés ; ils ne formeront un tout complet que lorsque les affluents seront également munis de barrages.. Le Conseil fédéral s'est exprimé très clairement à cet égard dans divers messages.

Les améliorations de terrains et les dessèchements sont en connexion étroite avec les améliorations de rivières dont elles forment le complément nécessaire. Aux améliorations du terrain se rattachent aussi les réunions de parcelles de terres qui sont très avantageuses, en ce qu'elles facilitent l'exploitation du sol.

Les expériences ont été très satisfaisantes dans le domaine de l'instruction commerciale et industrielle, ainsi que pour l'éducation professionnelle des femmes, qui, grâce au système des subventions, se sont puissamment développées.

Pour compléter ce qui précède, ajoutons qu'en vertu du nouvel art. 27 *bis* de la Constitution, accepté par le peuple le 23 novembre 1902, des subventions fédérales seront dorénavant accordées aux écoles primaires. Le Conseil fédéral a, en conséquence, présenté un projet de loi tendant à répartir entre les divers cantons une somme de 2.084.167 fr. 80.

3. *Considérations générales sur les impôts cantonaux.* — Les impôts cantonaux ont une grande importance financière puisqu'ils représentent la source de recettes la plus importante, soit environ 29 o/o de l'ensemble ; les autres recettes proviennent, comme nous le savons, des taxes, régales, intérêts, et subventions fédérales. Nous diviserons les impôts cantonaux, dans la courte description que nous en ferons, en impôts directs généraux et en impôts spéciaux. Les premiers comprennent ceux qui sont supportés par l'ensemble de la population, tels que l'impôt personnel et les impôts sur les profits ; les seconds comprennent les impôts de mutation, les impôts somptuaires, ainsi que les redevances pour des concessions de l'Etat (patentes).

Avant d'examiner les diverses espèces impôts, jetons un regard d'ensemble sur la politique fiscale des cantons au début du XXe siècle. Elle est intimement liée à l'équilibre financier des cantons qui, depuis ces dernières années,

Digitized by Google

laisse fort à désirer. Tandis qu'en 1896 les comptes d'exploitation des cantons donnaient encore un excédent d'environ 1 million de francs et ceux de 1897, 1 million et demi, la clôture des comptes de 1898 indiquait un déficit de quelques centaines de mille francs, et ceux de 1899 de plus de 2 1/2 millions. L'année 1900 présente un meilleur résultat avec seulement 608,000 francs de déficit, par suite du rendement inattendu de l'impôt sur les successions et de l'introduction de nouveaux impôts. La vis fiscale a été plus durement serrée. L'année 1901 a clôturé d'une manière plus défavorable encore, avec un déficit d'environ 3.780.000 francs, le plus considérable jusqu'à présent.

Les dépenses d'administration des cantons qui, en 1885, étaient de 66 millions de francs ont atteint environ le double en 1902, pendant que la population n'a augmenté que de 15 o/o au plus, pendant la même période. Il faut en tout cas remarquer que le bien être national et par suite les forces contributives du pays ont augmenté. L'accroissement des dépôts des caisses d'épargne est à cet égard un symptôme qui peut provenir aussi bien de l'augmentation de l'aisance que de la popularité croissante des caisses d'épargne, et aussi du fait que les déposants aux caisses d'épargnes appartiennent aux catégories de contribuables les moins imposés. Une partie de l'augmentation des dépenses a été couverte par l'augmentation des impôts indirects et des taxes, qui ne sont pourtant pas d'un poids considérable, bien qu'une série de lois sur les patentes des auberges, du commerce ambulant, du colportage, sur le timbre, etc. aient été mises en vigueur depuis 1885.

Le principal contingent de l'augmentation des recettes provient des impôts directs, y compris les impôts renforcés sur les successions, et du serrage toujours plus fort de la vis fiscale. Les recettes provenant des impôts fonciers, ainsi que de ceux sur le capital et sur le revenu, sont montées de 21.600.000 francs en 1888 à 35.538.000 francs en 1900, soit de 7 fr. 41 à 10 fr. 72 par tête. Depuis bientôt vingt ans, il s'est produit une révolution complète sur le terrain de la législation fiscale, d'un côté en vue de mieux répartir le poids de l'impôt, mais d'un autre côté aussi, — et c'est là le plus important, — pour procurer au fisc des plus-values de recettes.

Dans beaucoup de cantons, la vis fiscale a produit son maximum d'efficacité, principalement dans le canton de Zürich, ainsi que le montrent le nombre des réclamations contre la taxation adressées à la Commission de recours, de même que les inventaires administratifs ; de 6.827 en 1894, le nombre de ces réclamations s'est élevé à 9.387 en 1897, pour rester encore à 8.496 en 1900.

Une autre preuve que la « force élastique » des contribuables est arrivée à la limite, ce sont les fraudes importantes d'impôt. On peut affirmer que, dans le canton de Zürich, 30 à 50 o/o du capital imposable est dissimulé à l'Etat. On lit, en effet, dans une instruction de la Direction des finances du canton concernant la nouvelle loi fiscale de mars 1899, page 57 : « Ainsi, en 1897, seulement 54,8 o/o du capital, soumis à l'inventaire administratif, comme étant sous tutelle ou en vertu de la loi successorale, avait été réellement soumis à l'impôt »..... Le canton de Zürich possède en outre un impôt élevé sur les

Digitized by Google

successions ; il lève aussi les taxes usitées dans presque tous les cantons : patentes d'auberges, de colporteurs. Seules, les sociétés anonymes peuvent encore être taxées plus fortement. Les impôts communaux sont considérables, passant d'une moyenne de 18 fr. 91 par tête en 1885 à 28 fr. 17 en 1899.

La situation n'est guère meilleure dans le canton de Berne, au moins pour certaines classes de la population. Les charges communales se sont élevées de 8 fr. 49 par tête en 1882 à 13 fr. 06 en 1897. Par suite de la nouvelle loi sur l'assistance publique, l'impôt cantonal a été surélevé de 1/4 o/o. La charge de l'impôt est devenue insupportable pour les personnes ayant un traitement fixe — (il en est de même à Zürich) — parce que l'agriculture et l'industrie ne sont imposées que pour un très faible revenu. Les nombreux fonctionnaires avec appointements fixes se gardent, en règle générale, d'annoncer un capital quelconque — (à Zürich on le fixe et on l'impose d'office). — Ils trouvent que l'Etat l'impose déjà, outre mesure, sur leur revenu. « Ainsi, dit M. Steiger, la fraude fiscale, grâce à une répartition absurde des charges, pousse ses plus belles fleurs ».

Il en est de même, par suite du taux élevé de l'impôt, dans les cantons d'Appenzell et de St-Gall.

Il est, par suite, tout à fait à l'ordre du jour que chaque personne possédant un certain capital, qui désire se fixer dans une commune des cantons dont il s'agit, passe un arrangement avec les autorités fiscales. De cette manière on veut soulager sa conscience et cependant ne soumettre qu'une partie de son capital au taux déraisonnable de l'impôt. Il arrive qu'on est interrogé par les autorités fiscales sur le point de savoir pour combien on veut être imposé. Les gens du pays admettent comme acceptable qu'on ne déclare que la moitié ou même, plus souvent, le tiers du capital.

Même dans les cantons où les impôts sont moins élevés, on est « fatigué de l'impôt ». C'est ce que montre le rejet des projets d'élévation même peu importantes d'impôt soumis au peuple dans ces dernières années, dans les cantons de Thurgovie, Soleure, Bâle, Argovie, Glaris, Unterwald et Appenzell-Rhodes-intérieures.

En un mot, on est partout « saturé » d'impôt en Suisse. Il semble presque qu'il serait impossible aujourd'hui d'introduire nulle part une nouvelle loi d'impôt, et cependant cela est indispensable dans divers cantons, si la vis de l'impôt ne veut pas serrer seulement une seule ou bien un petit nombre de classes de la population. Cette disposition de découragement ne provient pas seulement des taux élevés d'impôts, car il y a encore assez de cantons où ils sont bas ; elle provient surtout de l'endettement croissant de l'agriculture, de l'élévation des salaires, des divers appointements, et aussi des impôts communaux élevés. Ces facteurs doivent être étudiés avec soin pour qu'une loi d'impôt puisse être acceptable.

De plus, dans la politique fiscale moderne, on ne doit pas seulement considérer la tendance des citoyens à échapper à l'impôt, mais aussi, dans certains cantons, la politique des dépenses illimitées des autorités législatives. Cette

Digitized by Google

politique économique — qui s'est fait remarquer dans ces dernières années principalement dans les cantons de Zürich, de Bâle, de Vaud et de Genève, — est, pour les directeurs des finances cantonales, une croix au moins aussi lourde que les dissimulations d'impôt de la population. Un remède à cet état de choses est le taux maximum d'impôt qui ne peut être élevé sans le consentement du peuple ; mais il n'est pas non plus toujours efficace.

Le mot d'ordre dans toutes les lois d'impôts est : dégrèvement des faibles, et imposition du capital. Les nouvelles lois fiscales de Lucerne, Soleure, Zug, Appenzell-Rhodes-extérieures, Thurgovie, Bâle-ville portent toutes plus ou moins cette marque : protection de l'agriculture, élévation du minimum d'existence exempté d'impôt, protection des veuves et des orphelins n'ayant que de faibles ressources, déduction des dettes immobilières, forte taxation des sociétés anonymes. Telles sont les conditions auxquelles doit satisfaire aujourd'hui chaque loi fiscale en Suisse.

4. *Impôts directs généraux.* — A. *Capitation.* — L'impôt de *capitation* apparaît dans quelques cantons comme impôt sur les citoyens, dans d'autres comme impôt particulier personnel et de capitation. Cet impôt est perçu dans les cantons de Zürich, Uri, Schwyz, Unterwald-Haut, Niedwalden, Glaris, Schaffhouse, Appenzell-Rhodes-extérieures, Grisons et Tessin. Il porte sur les hommes majeurs habitant le canton. Son taux varie depuis 30 centimes jusqu'à 2 francs.

Etant donné les forts allègements d'impôts résultant dans presque toutes les lois fiscales de l'exemption du minimum d'existence, il est très juste que, grâce à un impôt personnel peu élevé, les personnes peu fortunées payent un léger tribut à l'Etat. Cela est également vrai pour les résidents. L'impôt personnel est, de plus, parfaitement justifié dans un pays comme la Suisse où les impôts de consommation sont très faibles.

B. *Impôt sur le capital et sur le revenu.* — Les impôts sur le capital et sur le revenu en Suisse présentent une organisation très variée et particulière, qui diffère, sur certains points, de celle des autres pays possédant les mêmes impôts. En Suisse, on admet le principe que le capital ainsi que les revenus fondés (provenant de capitaux, biens-fonds, rentes) doit être plus fortement taxé que le revenu non fondé (revenu du travail).

Si nous examinons la législation fiscale des divers cantons, nous rencontrons trois groupes différents et opposés :

1° Taxation du capital en soi et taxation du revenu provenant : *a*) du capital (intérêts), et *b*) du revenu du travail. Il en est ainsi à Bâle-Ville et campagne, Soleure et dans le Tessin.

2° Taxation du capital en soi et du revenu, mais seulement du revenu du travail. C'est le système de la majorité des cantons : Zürich, Lucerne, Uri, Unterwald-Haut, Zug, Fribourg, Schaffhouse, Appenzel-Rhodes-extérieures, St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Berne (avec des modalités différentes).

Digitized by Google

3° Taxation sur le capital seul, et aucun impôt sur le revenu du travail. A cette catégorie appartiennent les cantons de Schwyz, Unterwald-Bas, Glaris, Appenzel-Rhodes-intérieures, Valais et Genève.

Schwyz ne taxe comme revenu que les rentes et les pensions. Appenzel-Rhodes-intérieures ne connaît que l'impôt foncier ; le mobilier et les autres capitaux n'étant pas imposables. Le Valais perçoit, à la place de l'impôt sur le revenu, un impôt industriel.

On trouvera dans la 2e partie de l'ouvrage de M. le Dr Steiger les principales dispositions des lois d'impôt régissant chaque canton, ainsi que les contingents se rapportant à 1902.

C. *Progression.* – Une des particularités des impôts suisses est l'application du système de la progression à l'impôt sur le capital et à l'impôt sur le revenu. On peut ramener à cinq les divers systèmes en vigueur dans les 25 cantons et demi-cantons, savoir :

a) Progression par exemption du minimum d'existence.
b) Système progressif pur avec taux variables.
c) Système progressif par catégories.
d) Système progressif avec élément imposable variable.
e) Supplément progressif ajouté à la cote d'impôt.

Résumons ces divers systèmes d'après l'ouvrage de M. de Cérenville (1).

1°) *Progression par exemption du minimum d'existence.* — Un assez grand nombre de cantons et de villes autorisent les contribuables à déduire de l'ensemble de leur revenu une somme représentant les dépenses indispensables à l'existence. Dans certains cantons, les personnes ne jouissant que d'un faible revenu, dont le chiffre varie entre 1200 francs pour Bâle-Ville et 200 francs pour les Grisons, sont complètement exemptées de l'impôt. On a ainsi deux catégories : l'une comprenant les habitants jouissant de l'exemption totale, l'autre comprenant ceux possédant un revenu supérieur au minimum d'existence. Pour ces derniers, le taux de l'impôt est le même quelle que soit la somme taxée, et l'impôt pour eux est proportionnel.

Ailleurs l'exemption de taxe du minimum d'existence s'applique non plus seulement aux petits revenus, comme ci-dessus, mais à tous les contribuables, quel que soit leur revenu. La somme à déduire ainsi du revenu net varie suivant les cantons entre 500 et 1000 francs et s'applique aussi bien à l'individu ayant 1.001 francs ou 1.000.000 francs de revenu. Dans ce système, en admettant une exemption générale des premiers 1.000 francs et un taux uniforme de 10 0/0, on arrivera aux résultats suivants pour quatre contribuables déclarant un revenu de :

	1.001 fr.	10.000 fr.	100.000 fr. et	1.000.000 fr.
qui paieront respectivement.	0 fr. 10	900 fr.	9.900 fr.	99.900 fr.
soit un taux réel de . . .	0 fr. 01 0/0	9 fr. 0/0	9 fr. 90 0/0	9 fr. 99 0/0

Le taux de l'impôt augmente la matière imposable; on a donc bien un impôt progressif auquel on arrive indirectement par dégression.

(1) V. Max. de Cérenville, *Les impôts en Suisse*, p. 174 à 194.

Digitized by Google

2°) *Système progressif pur avec taux variables.* — Les systèmes de progression sont très nombreux puisque, dans les 21 cantons suisses qui ont adopté ce système, il n'y a pas moins de 30 échelles progressives différentes. Les sommes imposables sont réparties en un certain nombre de classes dont le taux p. o/o ou p. o/oo s'élève en même temps que la matière imposable. C'est donc l'impôt progressif pur et simple, dans lequel le montant de l'impôt se détermine en multipliant la somme imposée par le taux de la classe correspondante.

On a imaginé, dans certains cantons, une variante consistant à n'imposer, par exemple, les premiers 25.000 francs de capital que sur le 60 o/o de leur montant, c'est-à-dire à ne les taxer que pour 15.000 francs. Ainsi, pour un capital de 1.000.000 francs,

les premiers 25.000 francs seront imposés sur les	6/10 soit	15.000	francs.
les autres 975.000 francs —	10/10	975.000	francs.
de sorte que la somme totale imposée sera		990.000	francs.

comprise dans la catégorie entre 900.001 et 1.000.000 à laquelle correspond un taux de x o/o comportant, par exemple, une majoration de 1,2 o/oo du taux initial fixé à 2,5 o/oo, ce qui donne en définitive 3,7 o/oo soit 3.700 francs. Ce dernier système, s'il est attaquable au point de vue théorique, offre en pratique certains avantages, attendu qu'en cas d'augmentation de l'impôt tout le monde se trouve atteint dès que le taux initial est majoré. Ce système, comme le dit M. de Cérenville, est « illogique mais opportuniste et peut donner de bons résultats ».

3°) *Système progressif par catégories.* — Dans les systèmes précédents, la taxe se calcule suivant le taux de la classe à laquelle appartient la somme imposable, de sorte que, ainsi que le dit M. J.-J. Vauthier, « à chaque limite, le rapport suivant lequel le prélèvement s'opère variant avec l'ensemble de la somme à imposer, le chiffre de l'impôt éprouve à cet endroit un saut brusque, de sorte que si l'on fait le calcul de ce qui reste après l'impôt prélevé, pour deux valeurs imposables très rapprochées d'une limite quelconque, l'une en-dessous, l'autre en-dessus, on trouve que la part restante est moindre pour la plus grande des deux valeurs (1). » Et il cite comme exemple l'impôt français de 1848 sur les traitements et pensions, suivant lequel un traitement de 4.001 francs payait, à raison de 10 o/o, 401 fr. 10 et était ainsi réduit à 3.599 fr. 90, tandis qu'un traitement de 2 francs inférieur soit 3.999 francs était grevé de 8 o/o soit 319 fr. 92, la somme restant étant de 3.679 fr. 08, supérieure de 79 fr. 18 à celle restant des 4.001 francs. Disons qu'en pratique le fait visé ne se présentera pas souvent, les traitements diffèrent, en général, par classes de centaines et non de quelques unités. Quant aux autres revenus déclarés, les contribuables s'inscrivent d'instinct dans la catégorie inférieure, lorsque leur revenu est tangent à la catégorie supérieure ou même commence à y être compris.

(1) *De l'impôt progressif.* Etude sur l'application de ce mode de prélèvement à un impôt quelconque. Paris, 1851.

Digitized by Google

Pour obvier à l'inconvénient que présente la progression lors du passage d'une classe à la suivante, on a imaginé le système progressif *par catégories*. Il consiste en ce que le capital ou le revenu imposables paient suivant des taux variables d'après les sommes correspondant à chacune des catégories dont l'ensemble constitue le montant imposable, au lieu de payer d'après la catégorie à laquelle correspond ce montant et dont le taux est d'autant plus élevé que l'est la catégorie elle-même. Ici un exemple est nécessaire :

Prenons l'impôt sur le capital dans lequel les fortunes seront divisées en 7 catégories, et supposons qu'il s'agisse de déterminer l'impôt à payer pour un capital de 1.000.000 de francs.

La 1re catégorie :	capitaux entre	1 et 25 000f	étant taxée 1f20 0/00	ces 1ers 25 000	paieront	30f
2	— —	25 001 à 50 000	1 80	les 25 000 s.	»	45
3	— —	50 001 à 100 000	2 40	50 000	»	120
4	— —	100 001 à 200 000	3	100 000	»	300
5	— —	200 001 à 400 000	3 60	200 000	»	720
6	— —	400 001 à 800 000	4 20	400 000	»	1680
7	— —	800 001 et au-dessus	4 80	200 000	»	960
				Total de l'impôt :		3855f

Ainsi, dans ce système, le taux moyen sera réduit à 3,855 o/o, tandis qu'il se serait élevé à 4,80 o/o soit un impôt de 4.800 francs si on avait taxé le 1.000.000 de francs d'après la progression pure, non atténuée par le système des catégories. La progression ne cesse pas d'exister, mais elle est adoucie.

Ce système a l'inconvénient d'être compliqué et de nécessiter parfois des calculs qui, sans être transcendants, n'en rendent pas moins la détermination de l'impôt à payer assez difficile à établir pour le contribuable. Cependant, ce système a rendu des services dans les cantons où l'échelle progressive est rapide et où le taux des catégories supérieures est élevé.

4°) *Système progressif avec élément imposable variable.* — Dans ce système, ce n'est pas le taux de l'impôt qui varie suivant la somme imposable, ce taux reste fixe, mais l'impôt n'est prélevé que sur une fraction du capital ou du revenu déclarés. Donnons, pour chaque cas, un exemple ; ce système étant assez compliqué. C'est celui appliqué dans le canton de Zürich :

Impôt sur le capital			Impôt sur le revenu		
La fraction imposée des capitaux déclarés est de :			La fraction imposée des revenus déclarés, avec exemption de 500f est de :		
5/10	p. les premiers	20 000f	2/10	p. les premiers	1 500f
6/10	»	30 000 suiv.	4/10	»	1 500 suiv.
7/10	»	50 000 »	6/10	»	3 000 »
8/10	»	100 000 »	8/10	»	4 000 »
9/10	»	200 000 »	10/10	»	le surplus
10/10		le surplus.			

Le taux actuel, égal pour toutes les sommes imposables, est de 4 o/oo sur le capital et de 8 o/o sur le revenu.

Par suite, un capital déclaré de 1.000.000 paiera un impôt de 4 o/oo sur les

Digitized by Google

5/10 des premiers	20 000f	soit sur	10 000	=	40f
6/10 »	30 000	suivants, soit sur	18 000	=	72
7/10 »	50 000	»	35 000	=	140
8/10 »	100 000	»	80 000	=	320
9/10 »	200 000	»	180 000	=	720
10/10 »	600 000	»	600 000	=	2400
	Total de l'impôt à 4/00 sur		923 000	=	3692f

Déterminons maintenant quel sera l'impôt à payer pour un revenu déclaré de 20.000 francs. Sur cette somme, 500 francs sont exemptés d'impôt ; reste à taxer 19.500 francs ; la fraction imposée sera taxée comme suit :

2/10 des premiers	1 500f	suivants	(c.-à-d. jusqu'à	2 000f)	=	300f
4/10 des »	1 500	«	(— —	3 500)	=	600
6/10 « «	3 000	«	(— —	3 000)	=	1 800
8/10 « «	4 000	«	(— —	10 500)	=	3 200
10/10 « «	9 500	restants	(— —	20 000)	=	9 500

Total imposable : 19 500, (sur 20 000f) = Somme cadastrée de 15 400f

ce qui, a raison de 8 0/0, donne un impôt de..... $\frac{15\,400 \times 8}{100} = 1232^f$

5°) *Supplément progressif ajouté à la cote d'impôt.* — Dans ce système, le supplément progressif ne dépend pas directement, comme dans ceux vus précédemment, du revenu ou du capital imposable, mais de la somme des impôts dus par le contribuable pour l'un et l'autre, augmentés d'un tant o/o variant par exemple (au delà d'un certain chiffre non soumis à la majoration) entre 5 et 33 o/o. Pour l'établissement de cet impôt supplémentaire, on fait d'abord la somme des impôts dus séparément sur les capitaux mobiliers et immobiliers ainsi que sur les revenus du travail ; ces capitaux et revenus sont taxés proportionnellement, mais à des taux différents. Puis, si la cote totale obtenue dépasse une certaine somme (40 fr. dans le canton d'Argovie), celle-ci est augmentée suivant une échelle de 7 degrés variant de 5 o/o pour les cotes comprises entre 40 et 70 francs jusqu'à 33 o/o pour les cotes supérieures à 500 francs. Le canton de Schaffhouse a une échelle de 10 degrés, avec un taux de majoration variant entre 5 o/o et 50 o/o entre la 1re et la 10e catégorie.

Ce sont là des systèmes très compliqués et ne reposant sur aucun principe. On ne s'explique pas pourquoi, le capital et le revenu étant déjà imposés séparément, on totalise le montant de leur cote pour y ajouter un impôt progressif. C'est bien là tirer deux moutures du même, ou plutôt de deux sacs.

En fait, les lois suisses ont, dans chaque canton, arrêté la progression à un degré variable suivant chacun d'eux, de manière à éviter l'inconvénient majeur de l'absorption du revenu qui serait résultée de l'application mathématique du système progressif. Le résultat final est que cet arrêt de la progression rend l'impôt proportionnel pour les grosses fortunes, et que ce sont les fortunes moyennes qui sont les plus atteintes, ce qui est forcé, du moment qu'on arrête la progression.

Quant aux effets des impôts progressifs suisses, ils n'empêchent pas absolument la formation de l'épargne, parce que, ou bien la progression est très

Digitized by Google

modérée et par suite son effet est peu sensible, ou bien elle est très rapide, et dans ce cas l'impôt n'est payé qu'en partie (sauf par les fonctionnaires dont le chiffre de revenu ne peut être célé), les fraudes ayant augmenté aux dépens de la moralité publique.

En ce qui touche l'influence des impôts progressifs sur l'emploi de l'épargne et l'émigration en Suisse des capitaux étrangers, voici comment s'exprime M. de Cérenville : « La Suisse manque de capitaux mobiliers, nous en avons la preuve dans le change constamment défavorable, dans le taux d'escompte des banques Suisses qui est de 4 o/o environ, tandis qu'il est inférieur à l'étranger. Ce phénomène est-il dû pour une part aux systèmes progressifs ? C'est possible, mais l'on doit se borner à poser la question sans pouvoir y répondre d'une façon absolue ».

Une autre considération importante, ce sont les conséquences sociales que peut avoir l'impôt progressif dans une démocratie. Dans quelques cantons, la progression, très faible, n'est qu'une légère surtaxe sur les habitants les plus riches qui la paient sans réclamer, et alors l'impôt progressif n'a pour effet que de rapporter un peu plus que l'impôt proportionnel.

Mais ici se dresse une sérieuse objection, à savoir qu'il est bien rare que la progression reste modérée. Elle a, au contraire, une tendance à devenir plus rapide. « Ceux qui prônent la progression modérée, dit Stourm, tracent sur le sable un obstacle fragile que leurs successeurs moins prudents effaceront à leur gré. Ils dressent une barrière arbitraire susceptible d'être franchie au premier changement du personnel gouvernemental. La modération ne représente, en réalité, qu'un temps d'arrêt dans la marche en avant fatale de la progression. »

« La vérité dernière de cette allégation, ajoute M. de Cérenville, est prouvée par l'histoire de la progression dans les cantons suisses. Très modérée au début, avec deux, au maximum trois catégories, elle s'est petit à petit développée, a élevé ses tarifs pour aboutir à ceux que l'on peut observer aujourd'hui dans certaines villes suisses qui prennent le 15, le 20, le 25 ou même le 28 o/o du revenu. Les expériences faites dans les différents cantons ont démontré d'une façon certaine qu'une fois le principe de la progression admis et inscrit dans la loi, à chaque révision de celle-ci, l'échelle est augmentée d'une ou plusieurs catégories et les taux élevés d'une ou plusieurs unités. »

Et il cite l'exemple de Bâle-ville, en 1897, où le gouvernement, ayant besoin de ressources supplémentaires et ne voulant pas nuire à sa popularité, éleva le taux de l'impôt (sur le capital) des catégories dépassant 50.000 francs de l'échelle progressive, de sorte que l'augmentation n'atteint que 1.726 contribuables sur 6.406 soit 27 o/o seulement de l'ensemble. Ce fut encore plus fort pour l'impôt sur le revenu, pour lequel l'augmentation ne porta que sur ceux supérieurs à 16.000 francs, soit sur 6 o/o seulement des contribuables (586 sur 9272). De plus, la même loi a accordé de fortes exemptions aux catégories inférieures. Ajoutons cependant que pour l'impôt communal qui a été augmenté à la même époque de 50 o/o et dont le montant est versé dans

Digitized by Google

la caisse de l'Etat, la majoration a porté cette fois sur tous les contribuables.

En 1876, la loi d'impôt fut revisée dans le canton de Glaris, dans le but unique d'augmenter l'impôt sur les millionnaires au nombre de 8.

La loi du canton de Vaud de 1886 a frappé 836 contribuables, tandis qu'elle en affranchissait 30.333 de l'impôt.

Le projet du canton d'Argovie de 1885 dégrève 49.200 contribuables sur 53.943 et augmente par contre la cote des 4.743 restants.

« C'est là, dit M. de Cérenville, que nous voyons le danger de l'impôt progressif, qui donne à une classe de citoyens, par le seul fait qu'elle est la plus nombreuse, un moyen de se débarrasser à peu près complètement des charges publiques et de les faire peser presque exclusivement sur les épaules d'autrui. L'impôt progressif exagéré a le tort de méconnaître ainsi l'égalité qui doit régner entre les citoyens d'un même pays démocratique. Il donne aux uns la faculté de diriger l'Etat, sans faire pour lui aucun sacrifice, aux autres le droit de payer la contribution que la majorité de leurs concitoyens entend leur réclamer, ou de quitter le pays s'ils ne veulent se soumettre. » Ce dernier cas n'est à vrai dire pas rare.

Le *taux* de l'impôt varie, pour le capital, entre 0 fr. 50 et 2 0/0 suivant les cantons ; quant à celui de l'impôt sur le revenu, on a vu plus haut qu'il ne dépasse pas le maximum de 10 0/0.

La taxation des *immeubles* comporte de nombreuses modalités. Quelques cantons exonèrent de l'impôt les bâtiments servant à l'agriculture ; d'autres ne les frappent que pour une partie de leur valeur. Ici, l'impôt est assis seulement sur une partie de la valeur cadastrale ; ailleurs, il est fixé d'après la valeur vénale, etc. Ainsi qu'on le voit, c'est la diversité la plus complète, ou plutôt le chaos. Quant aux immeubles situés à l'étranger, certains cantons assujettissent à l'impôt la valeur qu'ils représentent, s'ils ne sont pas déjà taxés dans le pays où ils sont situés. La plupart des cantons imposent seulement les immeubles situés sur leur territoire. La question de la *déduction des dettes hypothécaires* se rattache à la taxation des immeubles. Cette déduction est admise dans tous les cantons, mais son application a lieu suivant des modes différents.

Quant à la taxation *mobilière,* elle n'existe pas dans tous les cantons ; dans ceux qui la pratiquent, elle est également variable. Quelques uns exemptent de l'impôt les animaux servant à l'exploitation agricole, ce qui diminue d'une manière importante les recettes du fisc. Dans la plupart des cantons, les meubles et ustensiles de ménage sont exemptés d'impôt, ainsi que les instruments de travail, au moins pour une certaine valeur représentant un minimum. Parfois aussi, la dernière récolte n'est pas imposée. Quelques cantons seulement contiennent des dispositions fiscales concernant les assurances sur la vie.

Les dispositions relatives au *minimum d'existence* exempté d'impôt se présentent sous deux formes, suivant les cantons. Certains cantons l'accordent à tous les contribuables, quel que soit leur revenu, ainsi qu'on l'a vu dans l'application de l'impôt progressif ; les autres réclament l'impôt sur tout le capital

Digitized by Google

ou sur tout le revenu, excepté en ce qui concerne les contribuables qui ne possèdent pas un certain minimum. Diverses exemptions ou réductions sont accordées aux veuves et aux orphelins. Il en est de même pour les personnes incapables de travailler, et aussi, — mais seulement dans deux cantons, — en cas d'accidents (grêle, inondation, perte). Divers cantons n'imposent ni les domestiques ni les ouvriers, ou ne les imposent que pour un certain revenu. Les étrangers jouissent de divers avantages dans certains cantons, au point de vue de l'impôt, notamment dans ceux de Vaud, Neuchâtel, Genève, Tessin, les Grisons et Unterwald.

Un inconvénient de la plupart des lois d'impôts cantonales est la taxation exagérée du capital par rapport à celle du revenu provenant du profit du travail. La taxation du capital à l'égard du revenu est en général disproportionnée en Suisse ; par suite, la répartition de la charge est injuste. Quelques cantons font cependant exception. Les duretés de l'impôt sur le capital sont toutefois adoucies grâce aux procédés défectueux d'évaluation et à la fraude qui se pratiquent dans beaucoup de cantons, grâce aussi aux atténuations accordées aux veuves et aux orphelins, qui cependant sont insuffisantes dans la plupart des cas.

D. *Procédés de taxation.* — Les procédés de taxation ont une grande importance dans la politique fiscale, en ce qu'ils sont en corrélation directe avec le taux de l'impôt. Pourquoi les cantons de Zürich, Berne, Glaris, Appenzell, Saint-Gall, Tessin ont-ils des taux d'impôt aussi élevés, tandis que d'autres cantons se contentent de taux moindres ? Cela tient en partie à une répartition inégale des charges, particulièrement à Berne et à Glaris, en partie à une richesse plus grande de l'Etat, comme à Schaffhouse et en Argovie ; mais cela tient également à des procédés insuffisants de taxation.

Si on jette un rapide coup d'œil sur les dispositions les plus importantes concernant les procédés de taxation des divers cantons, on s'aperçoit que, dans la majorité des cantons de la Suisse allemande, l'influence des conseils municipaux est prépondérante, tandis que, dans la Suisse française et dans peu de cantons allemands, la taxation reste dans les mains du fisc cantonal.

Le contribuable qui omet de faire sa déclaration perd son droit de recours dans les cantons de Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle-campagne, Grisons, Vaud, Neuchâtel.

Le défaut de déclaration est puni d'une amende dans les cantons de Schwyz. Bâle-Ville, Thurgovie, Vaud.

Le recours en dernière instance a lieu auprès du Conseil de gouvernement (pouvoir exécutif du canton) ou auprès d'une commission fiscale centrale, sauf dans les cantons d'Uri, Schwyz, Zug, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Valais où le dernier mot appartient au juge.

Les cantons dans lesquels les déclarations des contribuables sont vérifiées en premier lieu par les conseils municipaux sont : Berne, Uri, Schwyz, Fribourg, Zug, Bâle-campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Tessin, Valais. Dans la plupart des autres cantons, la collaboration des autorités cantonales est plus

Digitized by Google

ou moins intensive dès les premières opérations ; il en est ainsi à Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Appenzel-Rhodes-extérieures, Grisons, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel. Ce dernier système est préférable. Jusqu'en 1871, par exemple, les communes des Grisons n'admettaient aucune immixtion de l'Etat ; mais à cette époque celui-ci se fit représenter, ce qui eut pour conséquence une élévation du capital imposable qui de 148 millions en 1870 s'éleva à 173 millions en 1873. Comme autre exemple d'une taxation défectueuse, on peut encore renvoyer au rapport du Conseil du Gouvernement du canton de Zürich de novembre 1901, d'après lequel, sur un capital imposable de 460 millions de francs, déduction faite du passif et des exemptions d'impôt, 277 millions, soit seulement en moyenne 60 o/o du total, étaient réellement imposés.

Dans les cantons où les impôts communaux sont élevés, comme ceux de Zürich, Appenzell-Rhodes-extérieures, Saint-Gall, Thurgovie, une sévère taxation cantonale peut devenir insupportable. C'est pourquoi la loi fiscale proposée à Saint-Gall a été rejetée, et la loi projetée pour Zürich partagera le même sort, s'il n'est pas possible en même temps de réduire le taux de l'impôt, ce qui ne paraît guère probable, au contraire. La situation financière des communes influe à un haut degré sur la loi d'impôt cantonale et rend sa réforme très difficile.

L'inventaire officiel, comme contrôle de la taxation, est prévu dans les cantons de Lucerne, Soleure, Bâle-campagne, Schaffhouse, Appenzel-Rhodes-extérieures, Argovie, Thurgovie, Vaud et Zürich, avec des applications diverses. C'est un procédé grâce auquel l'Etat rentre, au moins après coup, dans ce qui lui est dû.

E. *Sociétés par actions et coopératives.* — On peut distinguer trois systèmes qui, toutefois, comportent diverses modifications : *a*) Taxation de la société seule ; principalement à Berne, Uri, Zug, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Grisons, Argovie, Turgovie ; — *b*) Taxation de l'actionnaire et de la société à Bâle-ville et au Tessin ; — *c*) Taxation de l'actionnaire et en partie de la société à Lucerne, Zürich, Glaris, Bâle-campagne. Du reste, presque chaque loi diffère des autres. En général, les cantons se sont bornés à rapiécer plus ou moins leurs lois existantes d'impôts à l'avantage ou au préjudice des sociétés. Un travail systématique sur la taxation des sociétés par actions n'a eu lieu que dans le canton de Bâle-ville où une loi spéciale a été faite en 1889 et complétée en 1901. Deux points principaux ressortent de cette loi : la suppression de toute progression et la taxation mesurée du capital à raison de 1 1/2 o/o. Dans beaucoup de cantons, la progression souvent très forte pèse en général trop lourdement sur les sociétés qui travaillent avec un capital élevé, surtout quand il n'y a pas de bénéfices. Les cantons d'Argovie et du Tessin ne se sont pas non plus refusés à cette manière de voir et ont rendu l'impôt sur le capital proportionnel pour les sociétés anonymes, excepté en ce qui concerne le fonds de réserve en Argovie. Au Tessin, le taux de 5 o/o est en tout cas trop élevé.

La question de la taxation des sociétés coopératives et spécialement des

Digitized by Google

sociétés coopératives de consommation est très discutée et très difficile. De côté et d'autre, on ne manque pas d'idées confuses sur le capital et le revenu en ce qui touche le capital et le revenu de ces sociétés.

5. *Impôts spéciaux.* — A ces impôts appartiennent les impôts sur les successions, taxes de mutations, droits de timbre et d'enregistrement.

A. *Impôts sur les successions.* — Les impôts sur les successions sont une source importante de recettes pour la plupart des cantons. Le mode et le taux de l'impôt y sont très différents. Le taux notamment varie depuis 0,5 jusqu'à 25 o/o. Il y a lieu de signaler, dans presque tous les cantons, l'exemption d'impôt pour les très petites sommes, et, dans quelques-uns, l'application du système de la progression.

Les cantons de Schwyz, Unterwald-Haut, Unterwald-Bas (pour le canton), Appenzell-Rhodes-intérieures et Valais ne prélèvent aucun impôt de succession. Les descendants sont imposés seulement à Glaris, Bâle-ville, Saint-Gall, Vaud et Genève.

En comparaison avec ce qui a lieu en France, l'impôt successoral peut être considéré en général comme modéré, sauf en ce qui concerne les parents éloignés et surtout les personnes non parentes pour lesquelles il atteint jusqu'à 25 o/o dans le canton d'Uri.

L'impôt sur les successions est très développé dans les cantons de Bâle, de Vaud et spécialement de Genève, où parfois il rapporte davantage que les impôts directs. Dans les autres cantons, il est encore susceptible de développement dans une certaine mesure.

Les impôts sur les successions sont de la compétence des communes à Unterwald-Bas et dans les Grisons. Les communes ont également le droit de prélever des impôts de cette nature à Fribourg, Vaud, Neuchâtel. La moitié du produit revient aux communes dans les cantons de Zug et Appenzell-Rhodes-extérieures ; en Argovie, elle revient aux fonds d'assistance et des écoles ; à Lucerne, 1/3 va au fonds scolaire ; à Saint-Gall, aux fonds d'assistance, de police et scolaire. Dans les autres cantons, excepté Glaris, les communes ne reçoivent rien ou fort peu de chose de ce chef.

B. *Impôts de mutations.* — La majorité des cantons ont l'impôt de mutation sur les immeubles qui leur rapporte environ 4 millions. Ceux de Zürich, Berne, Bâle, Vaud, Neuchâtel et Genève en tirent des revenus importants. Par contre, cet impôt n'existe pas à Glaris, Schaffhouse, Grisons et Valais. Dans certains cantons, une partie de l'impôt revient à la commune ; dans d'autres, elle perçoit seule l'impôt ; enfin, il peut exister un impôt communal en dehors de l'impôt cantonal. Le taux de l'impôt varie beaucoup suivant les cantons (ainsi que l'application de la progression à Zurich et en Argovie). Ce taux varie entre 1/2 et 5 o/o.

C. *Timbre et enregistrement.* — Ainsi que cela a lieu en France, l'impôt sur le *timbre* comprend le timbre fixe, le timbre de dimension et le timbre proportionnel à la valeur. Les droits de timbre sont perçus sous l'une ou l'autre de

Digitized by Google

ces formes, ou même sous plusieurs à la fois, dans la majorité des cantons, auxquels ils rapportent environ 2 1/2 millions de francs dont la moitié provient de Berne, Vaud et Genève.

L'impôt du timbre est inconnu dans les cantons de Unterwald-Haut, Unterwald Bas, Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Appenzell, Grisons et Neuchâtel.

Les *droits d'enregistrement* n'existent que dans les cantons de Berne, Fribourg, Genève et du Valais. Ils produisent au total 5 à 600.000 francs.

D. *Impôt sur les billets de banque.* — Les cantons ont retiré, en 1901, des 35 banques d'émission à raison d'un impôt sur les billets de banque, un produit total de 1.201.828 francs.

La loi sur les billets de banque de 1881 permet à la Confédération d'établir une taxe de contrôle de 1 o/o et aux cantons une taxe de même nature de 6 o/o au maximum du montant des émissions. Les banques qui couvrent 60 o/o de l'émission des billets par un dépôt de valeurs ont en outre à payer au canton un droit de garde de 1 o/o du montant des valeurs déposées.

E. *Taxes diverses et du timbre.* — Au nombre des impôts de mutations et du timbre, il faut compter les diverses taxes d'administration, de chancellerie et de justice. Ces taxes sont, en général, très peu élevées.

F. *Impôts somptuaires.* — On comprend sous cette dénomination les impôts sur les chiens, les domestiques, les voitures et autres impôts de luxe.

L'impôt sur les chiens est perçu dans presque tous les cantons. Il varie entre un minimum de 1 franc et un maximum de 25 francs, auquel il faut ajouter, dans quelques cantons, un léger droit variant de 0 fr. 50 à 1 fr. 50. Le montant de l'impôt est attribué aux communes pour le tout, ou pour partie entre la 1/2 et le 1/5.

L'*impôt sur les voitures* n'existe que dans les cantons de Genève, Vaud et Fribourg.

L'*impôt sur les domestiques* n'est usité qu'à Genève.

L'*impôt sur les billards* n'est perçu qu'à Genève et dans le canton de Vaud.

L'*impôt sur les chevaux de luxe* n'existe qu'à Genève.

G. *Taxes pour concessions d'états. Taxes sur les auberges et le commerce des boissons.* — Les principes du droit public qui règlent la législation sur les auberges et le commerce des boissons reposent sur les art. 31 et 32 *bis* de la Constitution fédérale, que nous avons eu déjà l'occasion de citer à propos du monopole de l'alcool.

C'est en se fondant sur les dispositions du droit fédéral que les cantons ont édicté une législation spéciale assez compliquée, et limitant dans certains cas le nombre des auberges d'après les besoins de la population.

H. *Colportage.* — Nous n'avons à envisager ici la question du colportage qu'au point de vue économique en laissant de côté les considérations relatives à la limitation de l'exercice de cette profession au moyen de taxes élevées, procédé qui est employé aussi bien en Suisse que dans les pays allemands, où les petits colporteurs et surtout les grands sont en général assez mal vus, particulièrement s'ils sont étrangers.

Digitized by Google

En somme, on tend à restreindre le colportage qui n'est pas sans présenter certains dangers au point de vue de la sécurité des habitants chez qui pénètrent les colporteurs. En outre, les marchandises ainsi vendues en liquidation n'offrent au public aucune garantie. Enfin, avec le développement continu des voies de communication, surtout en Suisse, cette industrie ne répond plus aux besoins qui autrefois la justifiaient.

I. *Patentes de chasse.* — Ce qui concerne la chasse est réglé par les cantons qui doivent se conformer à l'art. 25 de la Constitution fédérale, ainsi qu'aux dispositions des lois fédérales des 17 septembre 1875, 12 avril 1876 et 14 août 1896.

On distingue dans les législations cantonales le système d'affermage par district et le système des patentes (permis).

J. *Pêche.* — La pêche est du ressort des cantons en vertu de la loi fédérale du 21 décembre 1888. Ils délivrent des patentes (permis) concernant l'emploi de certains engins, ou bien ils afferment la pêche dans les eaux de certains districts, sous réserve des droits appartenant à des tiers, particuliers, communes, corporations, lesquels sont rachetables par l'Etat moyennant indemnité.

K. *Redevances d'eaux.* — L'ensemble des redevances sur les eaux perçues par les divers cantons ne produit guère que 300.000 francs environ. Seuls les cantons de Zürich, Soleure, Schaffhouse et Argovie en tirent un profit important. D'une manière générale, jusqu'à présent, la tendance est de faciliter les usines hydro-électriques en les imposant aussi peu que possible. Cette source de recette pour les cantons pourra encore se développer.

Une campagne très active est menée actuellement en vue de remettre à la Confédération le droit de disposer des eaux.

CHAPITRE VI

RÉGALES ET INDUSTRIES D'ETAT.

Les régales et les industries d'Etat ne jouent qu'un rôle effacé dans l'économie financière des cantons. La seule régale est celle du sel. Les revenus provenant de la chasse, de la pêche, des eaux ont le caractère de purs impôts. L'exploitation par l'Etat des forces hydrauliques n'a lieu que dans le canton de Fribourg.

1. *Banques d'Etat.* — Les banques d'Etat constituent une source importante de recettes pour les cantons ; pour 1900, le produit s'est élevé à 4.458.000 francs sur lesquels 3.800.000 francs proviennent des banques cantonales d'émission.

Digitized by Google

Divers cantons ne laissent pas tomber les bénéfices de la banque dans la caisse de l'Etat pour couvrir les dépenses d'administration, mais les emploient au contraire d'une autre manière. La banque cantonale de Zürich, d'après la loi du 26 novembre 1901, assigne 50 o/o au fonds de réserve, 40 o/o à la caisse de l'Etat et 10 o/o au fonds cantonal d'utilité publique. Ce dernier est employé au soulagement de calamités publiques atteignant une grande partie de la population ou tout une contrée, et provenant d'événements extraordinaires tels qu'épidémies, crises industrielles, catastrophes. Dans le canton de Thurgovie, le bénéfice, au delà d'un certain chiffre, est employé à des buts agricoles (cadastre, fond de secours en cas de catastrophes). La banque cantonale des Grisons verse au fonds de réserve 20 o/o de son revenu net ; le reste est appliqué à l'amortissement de la dette cantonale vicinale et le sera ensuite à l'amortissement de la dette des chemins de fer. La banque d'Etat de Fribourg emploie son bénéfice à subventionner l'Université (Catholique Dominicaine) ; elle assure le service des intérêts et de l'amortissement du capital de dotation de 15.000.000 de francs ; de plus, elle vient en aide à l'Etat pour le service des intérêts et de l'amortissement de sa dette. Lucerne donne presque la moitié du bénéfice net à la Caisse de l'assistance publique et à un établissement hospitalier. Unterwald-Haut emploie la moitié du bénéfice net au fonds de construction d'un hôpital ; Bâle-campagne emploie la moitié du produit net à l'augmentation du fonds de réserve, et l'autre moitié à l'amortissement du capital. A Saint-Gall, la moitié du produit net revient au fisc, l'autre moitié est conservée par la banque pour l'augmentation du fonds de réserve et virement du compte de construction.

Les cantons de Zug, Argovie (1), Tessin, Vaud, Genève ne possédaient pas en 1901 de banque d'Etat. Par contre, certains de ces cantons, tels que Zug, Argovie (1), Vaud, et d'autres, tels que Lucerne, Fribourg, Thurgovie, sont plus ou moins intéressés comme actionnaires dans une des banques privées de leur canton, qui porte le nom trompeur de « Banque cantonale ». Ainsi le Tessin ne possède pas de banque d'Etat ; la « Banque cantonale » y est un institut purement privé, sans aucune participation de l'Etat.

En général, les banques cantonales sont plus ou moins indépendantes de l'administration financière de l'Etat. Dans l'administration de la banque cantonale de Fribourg règne une forte amalgamation avec l'administration financière de l'Etat, également à constater à Berne et qui ne peut être déclarée saine.

Les banques cantonales d'émission ont donné aux cantons pour 1901 un profit net de 4.036.000 francs contre 3 895.000 francs en 1900.

2. *Régale du Sel*. — La régale du sel est très ancienne et existe dans tous les cantons. Elle constitue une exception formelle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie formulé par l'art. 31 de la Constitution fédérale

(1) Le canton d'Argovie possède une banque d'Etat depuis 1902.

Digitized by Google

déjà cité à l'occasion du monopole de l'alcool. Cette régale rapporte aux cantons 3.500.000 francs en moyenne.

La plupart des cantons accordent des réductions de prix pour le sel employé à des buts industriels, ou bien pour des achats par grandes quantités. En 1900, la régale du sel a rapporté 3.634.580 francs.

TROISIÈME PARTIE

Finances communales.

CHAPITRE VII

SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES ET DES GRANDES VILLES. IMPÔTS COMMUNAUX.

1. *Situation financière des communes.* — Si différents que soient les cantons, une description sommaire de leur situation financière est toujours plus facile à faire que pour les communes, qui présentent à cet égard l'ensemble le plus bariolé. Quiconque prendra la peine de parcourir la partie spéciale (2e partie) de l'ouvrage de M. le Dr Steiger trouvera cette observation plus que confirmée. Si l'on avait seulement à faire, comme dans quelques cantons, en ce qui touche l'administration, les écoles et la police, avec la commune politique (1), — pour l'assistance publique, avec la commune bourgeoise (2), — pour les affaires d'église, avec la commune paroissiale (3), — la chose serait encore possible. Cependant, il y a, dans beaucoup de cantons, des communes scolaires (4) particulières avec une organisation financière spéciale. Tantôt l'assistance publique est aux soins de la commune, tantôt de la commune bourgeoise, tantôt elle incombe aux deux ensemble, ou bien encore, comme en Thurgovie, à la commune paroissiale.

Il est certain que la partie la plus lourde du poids de l'administration communale repose sur la commune. La commune bourgeoise a tout au plus à prendre soin de l'assistance publique de ses bourgeois, ou bien à verser les pro-

(1) Ce qu'on appelle en Suisse la commune politique ou la commune des habitants se compose de toutes les personnes (bourgeois, citoyens suisses, étrangers) résidant dans la commune.

(2) Composée des citoyens ayant acheté le droit de bourgeoisie dans la commune, et jouissant *seuls* des biens (pâturages ou revenu des forêts) communaux.

(3) Composée des personnes appartenant à une même religion et acquittant l'impôt y relatif. Ainsi Dietikon (Zürich), petite commune, possède 2 communes paroissiales, l'une catholique, l'autre réformée.

(4) C'est la commune ordinaire considérée au point de vue de l'impôt scolaire, qui s'ajoute à l'impôt sur le capital, plus un impôt personnel fixe.

Digitized by Google

duits du fonds d'assistance à la commune. Les cantons de la Suisse orientale, Zürich, Appenzell et les Grisons qui ne connaissent que la commune font exception, de même que les cantons de la Suisse française ; ou bien ils appliquent les profits des biens communaux bourgeois aux dépenses administratives.

Dans la plupart des cantons, la situation de fortune des communes est défavorable, comparativement à celle des communes bourgeoises. Tel est le cas notamment à Zürich, Lucerne, Zug, Soleure, Bâle-campagne, Saint-Gall, etc.

On peut estimer à environ 1 milliard la valeur des biens publics productifs et improductifs possédés par les communes, communes bourgeoises, communes paroissiales et corporations (1), pendant que les biens communaux représentent 343.000.000 de francs. Ces chiffres ne doivent être considérés que comme approximatifs.

Une enquête sur les conditions de fortune des communes seules montrerait un excédent important du passif sur l'actif productif qui, pour Zürich, est de 17 millions de francs. Les villes au-dessus de 10.000 habitants seules présentent un déficit de 61.000.000 de francs. Cette situation est d'autant plus fatale que les communes bourgeoises, sauf exception dans quelques cantons, ainsi que les corporations, ne participent que d'une manière très insuffisante aux charges des communes.

Quant aux dépenses et recettes principales des communes, leur moyenne est très variable suivant les cantons. Dans les localités importantes, les impôts montent entre 60 à 80 o/o des recettes totales (Zürich 50 o/o, Berne 55 o/o, Lucerne 60 o/o, Soleure 50 o/o, Schaffhouse 80 o/o).

Il résulte des données incomplètes qui précèdent que les impôts entrent pour 50 o/o des recettes des communes, contre 29 o/o dans celles des cantons. Les sources de recettes sont beaucoup moins importantes et moins nombreuses. En principe, les communes ne doivent lever aucune taxe sur les auberges, la chasse, la pêche, les mutations, la force motrice de eaux. Les taxes de succession ne leur sont permises que dans quelques cantons.

Les communes participent aux sources de recettes cantonales par l'abandon de recettes que leur font les cantons sur celles qu'ils tirent de la chasse, de la pêche, des redevances sur les auberges, de l'impôt sur les chiens, des redevances d'eaux, des impôts de succession, des mutations et du colportage.

Les autres recettes principales des communes sont les impôts, les produits des immeubles et forêts et les intérêts des capitaux.

2. *Contrôle.* — Le contrôle des cantons sur l'administration financière des communes se présente d'une manière très différente, depuis la liberté quasi entière dans certains cantons primitifs (Uri, Schwyz, Unterwald-Haut et Bas) jusqu'aux dispositions presque draconiennes du canton de Fribourg. Dans la plupart des cantons de la Suisse allemande, le contrôle des comptes des com-

(1) Biens ruraux privés, prés, vignes, forêts, mis en communauté, sous une même administration, dont le revenu est partagé entre les membres.

Digitized by Google

munes est très superficiel, malgré les prescriptions légales. Dans d'autres cantons primitifs : Soleure. Appenzel-Rhodes-extérieures, Schaffhouse, Saint-Gall, c'est à peine si une exacte vérification a lieu ; de même dans le Tessin et dans les Grisons. Une trop grande liberté n'est pas un bien. Les comptes doivent être vérifiés par des fonctionnaires d'arrondissement, notamment à Zurich, Berne, Lucerne, Argovie. Dans le canton d'Appenzell, l'impression des comptes des communes est obligatoire, ce qui est une très sage mesure. Cet exemple mérite d'être imité aussi dans d'autres cantons, parce qu'il offre aux contribuables eux-mêmes un moyen de contrôle. Le personnel nécessaire manque en général pour un contrôle exact des comptes des communes ; malgré cela, on peut dire qu'en général elles sont bien administrées.

Les communes de la Suisse française, d'après le modèle français, jouissent d'une moins grande liberté. Ceci s'applique à celles des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève. Les communes dont il s'agit doivent pour chaque opération importante obtenir l'autorisation du gouvernement (cantonal). La Direction de l'Intérieur du canton de Genève tient même la comptabilité des communes suburbaines.

3. *Amortissement des dettes communales.* — Pour Zürich et Winterthur les dépenses d'emprunt nécessitées pour constructions nouvelles, etc., doivent être couvertes pour une part au moyen des recettes ordinaires.

Le canton de Schwyz exige l'établissement d'un plan d'amortissement des dettes. A Fribourg, le Conseil d'Etat prescrit le nombre d'années pendant lequel l'amortissement doit être effectué. A Soleure, si une commune décide des travaux dépassant 20.000 francs, on doit fixer en même temps le délai d'amortissement. A Schaffhouse, l'amortissement est au minimum de 1 o/o, et éventuellement plus élevé pour les emprunts en vue de buts improductifs ; les plans d'amortissement sont soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement. Il en est de même à Bâle-campagne où le Gouvernement prescrit les remboursements annuels. Saint-Gall connaît également l'amortissement obligatoire dont les plans sont soumis au gouvernement. Dans le canton de Thurgovie, le plan d'amortissement doit être soumis à l'inspection dans tous les cas où une dette ne peut pas être remboursée dans un délai de deux ans. A Neuchâtel, l'amortissement doit avoir lieu dans un délai de 30 à 40 ans ; une plus longue période n'est accordée que par exception.

Ces données n'ont nullement la prétention d'être complètes. En tout cas, il y a un certain nombre de cantons dans lesquels il n'existe encore aucune disposition légale concernant l'amortissement des dettes communales. Les emprunts communaux sont soumis à l'autorisation gouvernementale dans les cantons de Lucerne, Zug, Fribourg, Bâle-ville, Bâle-campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève.

4. *Situation financière des grandes villes* (1). — Il est nécessaire, à l'effet de

(1) Villes au-dessus de 10.000 habitants : Zürich, Winterthur, Berne, Biel, Lucerne,

Digitized by Google

rendre claire la situation financière des communes, que, dans chaque canton, les grandes communes fassent l'objet d'un examen spécial. Il ressort des renseignements donnés dans la partie spéciale de l'ouvrage de M. le Dr Steiger (concernant Zürich, Lucerne, Neuchâtel) qu'autrement on arriverait à des conclusions fausses sur la situation des communes. Ainsi, *sans* la ville de Lucerne, les communes de ce canton possédaient en 1898 une fortune nette de 1.800.000 francs, et par contre *avec* la ville de Lucerne, seulement 1.200.000 francs. Autre exemple : 60 communes du canton de Neuchâtel montrent en 1901, *sans* Neuchâtel, Locle et la Chaux-de-Fonds, un excédent du passif sur l'actif productif de 1.559.000 francs, et 63 communes, y compris les 3 villes, de 14.730.000 francs. Cela montre bien la nécessité de traiter à part les villes. Dans celles-ci, les travaux publics jouent un rôle toujours plus grand, et ils sont la cause principale des dettes relativement élevées des dites communes. Cela d'ailleurs ne signifie rien de fâcheux, car ces travaux publics rapportent au moins les intérêts.

M le Dr Steiger a essayé de déterminer l'état de fortune des villes au-dessus de 10.000 habitants pour 1900 par une méthode analogue à celle qu'il a employée pour les cantons, c'est-à-dire après entente et avec la collaboration des autorités compétentes.

Le résultat de cette enquête ainsi que les détails se trouvent dans la partie spéciale de l'ouvrage. Les chiffres ont naturellement subi des modifications depuis, mais l'état est resté le même en général. Il résulte de l'état dressé avec le plus grand soin, que l'actif total des 17 villes considérées s'élève à 342.070.000 francs, le passif à 289.050.000 francs et l'excédent d'actif à 53.020.000 francs. Il s'ensuit pour l'ensemble des communes un solde passif de 61.234.000 francs (avec Bâle-ville 74.615.000 fr.), auquel cependant correspondent des fonds séparés productifs pour 21.755.000 francs. Le résultat est beaucoup plus défavorable qu'en ce qui concerne les finances cantonales. Les grandes villes gémissent sous une charge d'intérêts plus élevés. La situation financière est atténuée en ce sens qu'un certain nombre de villes, telles que Zürich, Berne, Lausanne, sont propriétaires de grands terrains qui ne sont pas portés à l'actif, ou bien de fonds importants, comme à Neuchâtel.

En dehors de la situation financière peu favorable des grandes villes, ce qui attire l'attention, c'est leur très forte participation dans les recettes d'impôt de l'Etat. Les grandes villes supportent une quote-part hors de proportion des impôts cantonaux, surtout en ce qui concerne les impôts sur le revenu, parce que dans les campagnes il y a peu de revenu à imposer et que l'imposition est plus défectueuse.

En ce qui concerne les travaux publics municipaux, les entreprises de gaz et de distribution d'eau sont toujours et partout un bon placement. Les usines électriques pour l'éclairage et la force motrice sont en voie de développement. Le prix du gaz pour l'éclairage est partout de 25 c. pour l'éclairage et

Fribourg. Soleure, Schaffhouse, Herisan, Saint Gall, Coire, Lausanne, Vevey, Neuchâtel, Chaux-de-Fonds, Locle et Genève.

Digitized by Google

de 17 1/2 c. pour les fourneaux et les moteurs, par exemple à Zürich et Winterthur ; il est de 20 c. à Berne, Lucerne, Schaffhouse et Lausanne.

Par contre, les tramways municipaux ne donnent que de très faibles ou même pas de bénéfices, ce qui doit être la raison pour laquelle on a renoncé à leur étatisation dans la Suisse française (Fribourg, Lausanne, La Chaux de Fonds, Neuchâtel, Genève). On préfère avec raison abandonner aux sociétés privées un dividende moyen de 4 o/o, plutôt que de risquer d'avoir un déficit avec une exploitation en régie, parce que le public est habitué à exiger davantage d'une exploitation municipale que d'une société privée. Il faut aussi dire que l'exploitation des tramways et l'installation de nouvelles lignes sont liées à un renchérissement du prix des immeubles, et que par suite le fisc a chance de couvrir en tout ou en partie le déficit au moyen de l'augmentation d'impôts résultant d'une estimation plus élevée des propriétés.

Les amortissements sont différents en ce qui concerne les usines à gaz, à eau et à électricité ; en moyenne 4-6 o/o ; à Lucerne seulement 2 o o. Les plus élevées sont à Bâle-Ville, où elles dépassent 6 o/o. Il y a en outre à tenir compte de l'intérêt du capital d'établissement.

Quant aux tramways municipaux, la situation est déjà plus mauvaise. Il y a un certain nombre de villes dans lesquelles il n'est pas question d'amortissement. Le produit suffit à peine, et même parfois pas, pour payer les intérêts du capital de premier établissement (Zürich, Winterthur, Berne, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall). A Bâle-ville l'excédent du produit de l'exploitation diminue chaque année. Là aussi, l'exploitation ne donnerait plus aucune source de recettes si l'entreprise était dotée du capital de renouvellement nécessaire.

Les *dépenses principales* proviennent non seulement, comme partout, des écoles et des constructions, mais en outre particulièrement des intérêts du passif résultant des emprunts élevés occasionnés par les travaux publics. Pour les *recettes*, les impôts locaux donnent 40-60 et plus pour cent (Lucerne 60 o/o, Schaffhouse 80 o/o, Vevey 60 o/o). Genève 10 o/o seulement, pour le cas où l'on compte la recette brute des services industriels ; autrement le p. o/o est plus élevé. Les comptes administratifs ne sont du reste pas autrement comparables, selon que l'on porte en compte certaines grosses dépenses ou recettes en brut ou en net.

De ce qui précède, résulte l'impression qu'il est nécessaire de considérer séparément les grandes villes quand on s'occupe des communes, ainsi que de l'importance qu'elles présentent pour le fisc cantonal.

5. *Impôts communaux.* — Une description sommaire des impôts communaux est très difficile, à cause de leur grande diversité. Il y a des cantons dans lesquels les communes sont presque autonomes en ce qui concerne les impôts ; il y a d'autres cantons ayant une loi spéciale d'impôt applicable à toutes les communes, et enfin d'autres où les communes s'appuient plus sur la loi d'impôt cantonale. Une séparation exacte est du reste très difficile à faire.

Digitized by Google

A la première catégorie appartiennent principalement Soleure et les Grisons. Dans les communes de ces cantons, il n'existe presque aucune limitation, ce qui n'est pas à l'avantage de beaucoup de ees communes. De même à Bâle-campagne, chaque commune a son propre règlement d'impôt. La ville de Genève possède une loi particulière d'impôt. — Dans la deuxième catégorie, on peut compter les cantons de Zürich, Lucerne, Uri, Obwalden, Unterwald, Glaris, Zug, Fribourg, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais et Neuchâtel. Ceux qui se rapprochent de la troisième catégorie sont Berne, Schwyz, Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzel-Rhodes-extérieures.

La *progression* est déclarée comme inadmissible pour les communes dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Zug, Bâle-campagne, Schaffhouse, en partie Vaud, Neuchâtel.

Un *impôt de ménage* existe dans les cantons de Zürich, Glaris, Zug, Soleure, Bâle-campagne, Appenzell-Rhodes-intérieures, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais.

Les *dettes hypothécaires* ne sont pas déduites pour l'évaluation de la matière imposable soumise aux impôts communaux, en ce qui concerne les sociétés par actions à Zürich, Zug, Berne, Fribourg, Bâle-campagne. Vaud a un impôt immobilier spécial sans déduction des dettes hypothécaires. Soleure prescrit la déduction de la moitié. Comme pour les cantons, on admet que pour les personnes habitant au dehors du canton aucune réduction n'a lieu. Uri la fait dépendre dans ce cas de l'état de la fortune. Saint-Gall impose la moitié, Thurgovie un tiers de la propriété foncière, sans déduction des dettes.

Il existe encore des *prestations* à Lucerne, Uri, Unterwald-Haut, Zug, Bâle-campagne, Schaffhouse, Tessin, Unterwald-Bas, Glaris, Fribourg, Soleure et Vaud.

Des *impôts scolaires* particuliers, en dehors des impôts communaux habituels, sont perçus, entre autres, à Zurich, Unterwald-Haut, Unterwald-Bas, Glaris, Appenzell, Rhodes-intérieures, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie.

Les *impôts des pauvres* existent à Zürich, Lucerne, Uri, Unterwald-Haut, Unterwald-Bas, Glaris, Soleure, Bâle-campagne. Schaffhouse, Appenzell-Rhodes-intérieures, Saint-Gall, Argovie.

Les *impôts paroissiaux* existent à Zürich, Berne, Lucerne, Uri, Unterwald-Haut, Unterwald-Bas, Glaris, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie.

Zurich connaît encore l'impôt communal bourgeois. Schwyz, Appenzell-Rhodes-intérieures et les Grisons ont un impôt d'arrondissement.

Des *impôts de succession* peuvent être levés à Unterwald-Bas, Fribourg, Grisons, Vaud et Neuchâtel.

Dans certains cantons existe un maximum d'impôt ; à Glaris, pour l'assistance publique 1 o/oo, impôt communal 1, 5 o/oo, ménage 5 francs, impôt scolaire 1 1/2 o/oo. Dans le Valais, il ne doit pas être levé plus de 3 o/oo. Le Conseil d'Etat peut autoriser jusqu'à 8 o/oo ; au delà, c'est seulement le

Digitized by Google

Grand conseil. Neuchâtel a un maximum de 4 o/oo. Le maximum d'impôt est encore très peu répandu dans les communes.

Il y a lieu de remarquer les dispositions adoptées à Saint-Gall et au Tessin : Dans le premier canton, les 5/6 du montant des impôts doivent tomber sur l'impôt sur le capital et sur le revenu, et 1/6 sur l'impôt des ménages ; dans le Tessin, 7/10 sur l'impôt sur le capital et sur le revenu, 2/10 sur l'impôt de ménage, 1/10 sur l'impôt personnel.

En ce qui concerne la *taxation*, il est procédé en général pour les communes comme pour les cantons. Le rôle d'impôt cantonal, — qui est essentiellement établi d'après les renseignements fournis par les autorités communales, — est également employé par les communes qui en ont en même temps les avantages et les inconvénients. L'unité de pensée fait défaut le plus souvent, en ce qui concerne les impôts communaux, entre ces derniers et l'impôt d'Etat. Tous deux existent à côté l'un de l'autre dans beaucoup de cantons sans se rattacher à un plan commun, « l'un soignant pour ses poches et les autres pour les leurs ».

En résumé, il résulte de l'exposé des finances suisses — pour lequel, en ce qui touche les cantons et les communes nous avons, le plus souvent, reproduit ou résumé les passages les plus importants de l'ouvrage de M. le Dr Steiger, — que la situation financière de la Confédération est prospère. Quant à celle des cantons et des communes, elle est essentiellement variable, ainsi qu'on l'a vu. Cependant on peut dire, d'une manière générale, qu'elle peut être considérée comme satisfaisante pour l'ensemble du pays. Cette situation est reflétée par la cote des fonds publics, nationaux et locaux, qui sont au pair ou même au-dessus, ce qui montre la confiance qu'ils inspirent (1). Seul le développement de l'étatisme qui s'accentue toujours davantage est de nature à modifier l'état actuel dans un sens que nous estimons devoir être défavorable. On peut affirmer, — et c'est là un fait rassurant pour l'avenir des finances suisses, — que jusqu'à présent les ressources, tant fédérales que cantonales et communales (sauf quelques dépenses de luxe exagérées dans les constructions), ont été très judicieusement employées en vue des intérêts généraux à satisfaire. Cela tient autant aux habitudes d'économie et de prudence qui caractérisent le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements cantonaux, qu'au contrôle incessant de l'opinion publique, d'autant plus efficace dans un petit pays où l'activité politique est remarquablement développée chez tous les citoyens.

A. Pierre Charton
Professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich.

(1) Le taux d'intérêt varie entre 3 et 3 1/2 0/0.

Digitized by Google

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

SOMMAIRE. — § 1. Les produits de l'enregistrement des domaines et du timbre au cours du XIXe siècle (1801-1900) et pour 1901.
§ 2. Produit total des droits de douane de 1897 à 1901.

§ 1

Les produits de l'enregistrement, des domaines et du timbre au cours du XIXe siècle (1801-1900) et pour 1901.

Les produits constatés et recouvrés par l'Administration de l'enregistrement des domaines et du timbre sont les suivants : 1° Impôts (enregistrement, timbre, impôt sur les opérations de Bourse, taxe sur les revenus des valeurs mobilières et les revenus de certaines collectivités) ; 2° Produits et revenus du domaine de l'Etat (domaine autre que le domaine forestier, forêts) ; 3° Recettes accidentelles à différents titres ; 4° Recettes en atténuation de dépenses : retenues et autres produits concernant les pensions civiles ; Voici quelques renseignements statistiques sur ces produits au cours du XIXe siècle.

I

Les résultats généraux, de 25 ans en 25 ans, ont été les suivants (en millions de francs) :

Années	Impôts	Produits domaniaux	Produits divers	Total
An IX	114 5	230 1	19 9	364 5 (1)
1825	175 4	9 9	0 1	185 4
1850	247 7	19 2	0 2	267 1
1875	642 8	33 1	0 3	676 2
1900	838 1	26 6	0 3	865 0

(1) Le budget de l'an IX comprend en recettes le produit de très importantes ventes de biens nationaux (prix payables par annuités) notamment de celles ordonnées par les lois du 2 nivôse an IV, 16 brumaire an V, 26 vendémiaire an VIII et 18 messidor an VIII.

Digitized by Google

II

Ces sommes se décomposent ainsi en ce qui concerne *les impôts* (droits et produits *constatés*) :

Années	Enregistrement	Timbre	Impôt sur les opérations de bourse (à partir de l'année 1893)	Taxe sur le revenu des valeurs mobilières et les revenus de certaines collectivités (à partir de l'année 1872)
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
An IX	91.461.403 87	22.991.291 45	»	»
1825	146.054.728 87	29.338.999 85	»	»
1850	204.455.935 31	43.293.780 81	»	»
1875	453.017.184 73	155.118.593 89	»	34.679.992 65
1900	575.850.289 58	176.521.524 07	6.808.203 11	78.961.609 67

Le rapprochement des années 1870 et 1873 fait apparaître l'effort de la législation fiscale à la suite des événements de 1870-1871.

1870	290.155.570 92	76.363.202 84	»	»
1873	430.410.383 24	141.013.012 28	»	31.745.348 09

III

Les produits de l'*enregistrement* se décomposent de la manière suivante (*en millions de francs*) :

Nature des droits	An IX	1826	1850	1875	1900
1. Droits sur les mutations		103 4	142 7	340 6	455 9
2. Droits sur les autres conventions et actes civils, administratifs et de l'état civil		18 6	22 3	62 5	81 5
3. Droits sur les actes judiciaires et extra-judiciaires		16 6	21 4	32 7	23 7
4. Droits sur les formalités hypothécaires		1 8	3 1	4 7	6 2
5. Pénalités		5 0	8 2	4 6	3 9
6. Recettes diverses		1 2	6 7	7 9	4 7
Total	91 5	146 6	204 4	453 0	575 9

Digitized by Google

IV

Les *droits sur les mutations* se décomposent de la manière suivante (*en millions de francs*) :

Années	Mutations à titre onéreux — Meubles — Valeurs mobilières	Valeurs incorporelles autres que les valeurs mob.	Fonds de commerce	Meubles corporels	Total	Immeubles	Total général	Mutations à titre gratuit — par décès (successions)	entre vifs (donations)	Total
1826.....	»	2 5	»	4 7	7 2	65 7	72 9	23 9	6 6	30 5
1850.....	»	4 0	»	5 3	9 2	80 1	89 3	42 8	10 6	53 4
1875.....	22 8	4 8	2 9	10 2	40 8	141.2	181 9	136 7	22 0	158 7
1900.....	51 2	4 4	6 3	9 2	71 2	135 9	207 1	225 0	22 3	247 3

V

Les droits du *Timbre* ont donné au cours du XIXe siècle des produits dont la progression est constante. Les sommes ci-dessous indiquées sont en *millions* de francs. On remarquera que c'est seulement à partir de 1834 que les comptes commencent à fournir, par l'impôt du timbre, les chiffres de détail.

Nature des droits	An IX	1826	1834	1850	1875	1900
1. Timbre non proportionnel — de dimension.....	»	»	24.2	30.0	51.0	48.7
1. Timbre non proportionnel — spécial (1).....	»	»	5.0	6.8	51.3	81.9
Ensemble.....	»	»	29.2	36.8	102.3	130.6
2. Timbre proportionnel — Effets de commerce (2).	»	»	1.7	5.1	36.8 (4)	17.2
2. Timbre proportionnel — Valeurs mobilières (3) — français.	»	»	»	»	11.7	18.3
2. Timbre proportionnel — Valeurs mobilières (3) — étrangèr.	»	»	»	0.9	3.4	9.7
Ensemble.....	»	»	1.7	6.0	51.9	45.2
3. Pénalités.....	»	»	2.2	0.5	0.9	0.7
4. Recettes diverses.....	»	»	0.1	»	»	»
Total.....	23.0	29.7	33.2	43.3	155.1	176.5

(1) Le timbre spécial comprend les droits sur les bordereaux des agents de change et courtiers ; sur les contrats d'assurances autres que maritimes ; sur les contrats de transports (1° transports terrestres, voies de terre, fleuves et canaux : bulletins d'expédition des colis postaux, récépissés et lettres de voiture spéciales, autres lettres de voiture par chemin de fer ; lettres de voiture ordinaires ; 2° transports maritimes : connaissements), sur le contrôle des marques de fabrique ; sur les passeports ; permis de chasse ; sur la publicité (affiches, avis et annonces, catalogues et prospectus, journaux), sur les quittances et chèques.

(2) Effets négociables et non négociables, warrants, mandats des Trésoriers généraux, etc ; effets et billets de la banque de France.

(3) 1° Valeurs françaises (action des sociétés, campagnes et entreprises d'industrie ou de finances ; obligations des sociétés, titres d'emprunt des départements, communes et établissements publics ; lettres de gage du Crédit foncier ; 2° valeurs étrangères (titres des sociétés, compagnies, entreprises, villes provinces et corporations ; rentes des gouvernements étrangers).

(4) L'année 1875 se trouve sous l'empire du triple tarif (1 fr. 50 p. 0/0).

Digitized by Google

L'effet des événements de 1870-1871 sur la législation du timbre et le produit de cet impôt a été le suivant :

	1870	1871	1872
1. Timbre non proportionnel { dimensions	33.2	35.7	52.9
1. Timbre non proportionnel { spécial	19.7	19.4	44.5
2. Timbre proportionnel	23.1	27.1	40.3

VI

Pour l'exercice 1901, les produits *constatés* et *recouvrés*, en France, ont été les suivants :

I. — Impots : 1. *Enregistrement*	552.508.400 fr.
2. *Timbre*	176.969.400
3. *Impôt sur les opérations de bourse*	6.148.700
4. *Taxe sur le revenu des valeurs mobilières et les revenus de certaines collectivités.*	82.209.200
Total	817.835.700
II. — Produits du domaine :	
1. *Domaine non forestier.*	
a) *Aliénations* { *objets mobiliers* (*en millions*) 8.4 ; *immeubles* (*en millions*) 4.2	
b) *Autres produits* (*exploitations diverses, recouvrement de rentes et créances, revenus de toute nature, successions en déshérence et épaves*) (*en millions*) 8.2	20.797.800
2. *Produits des forêts* (*coupes de bois, autres produits, contributions des communes pour frais de régie de leurs bois*)	7.530.800
Total	28.328.600
III. — Produits divers du budget	194.600
IV. — Recettes d'ordre (*retenues et autres produits concernant les pensions civiles*)	984.100
Total général	847.343.000
A déduire (*non-valeurs et reports à l'exercice suivant*)	4.496.100
Reste	842.846.900

Digitized by Google

§ 2

Produit total des droits de douane de 1897 à 1901

(Statistique générale du commerce extérieur de la France en 1901 publiée par la Direction générale des douanes)

Nature des droits	1897		1898		1899		1900		1901	
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Droits de douane — Matières animales (1)	15.371.352		18.218.225		21.728.296		18.484.895		15.608.003	
Droits de douane — Matières végétales (2)	310.928.303		348.156.596		299.236.676		268.303.952		236.127.040	
Droits de douane — Matières minérales (3)	52.185.247	432.774.847	55.874.009	476.416.380	60.229.224	441.356.832	68.670.050	427.787.754	66.928.849	383.317.136
Droits de douane — Fabrications (4)	54.352.287		54.137.067		60.133.824		72.262.781		64.629.298	
Droits de douane — Numéraire	15.930		30.110		21.520		27.076		22.438	
Droits de douane — Acquits supplémentaires	1.728		373		7.292		39.000		1.508	
Droits de statistique		7.163.473		7.209.121		7.429.137		7.851.937		7.649.955
Droits de navigation		7.757.651		7.897.063		7.589.157		7.824.466		7.673.464
Droits et produits accessoires		5.636.004		5.942.064		5.724.335		5.788.351		5.617.960
Totaux		453.331.975		497.464.628		462.099.461		449.252.508		404.258.515
Taxe de consommation sur les sels		24.049.049		22.440.321		23.122.375		24.150.296		24.524.113
Totaux généraux		477.381.024		519.904.949		485.221.836		473.402.804		428.782.628
Taxe de péage (l. 30 janvier 1893 sur la marine marchande, art. 11)		6.642.585		8.088.298		6.956.597		7.415.499		7.338.434

(1) Animaux vivants, produits et dépouilles d'animaux, pêches, substances pour la médecine, matières dures à tailler.

(2) Farineux alimentaires, fruits et graines, denrées coloniales et tabacs, sucs végétaux, espèces médicinales, bois communs, bois exotiques, fruits, tiges et filaments à ouvrer, teintures et tanins, produits et déchets divers, boissons.

(3) Pierres, combustibles minéraux, etc. ; métaux.

(4) Produits chimiques, teintures préparées, couleurs, compositions diverses, poteries, verres et cristaux, fils, tissus, vêtements et lingerie, papier et ses applications, peaux et pelleteries ouvrées, bijouterie, horlogerie et ouvrages en métaux, armes, poudres et munitions, meubles et ouvrages en bois, instruments de musique, ouvrages de sparterie, de vannerie et de corderie, ouvrages en matériaux divers.

Digitized by Google

LÉGISLATION FISCALE

§ I

Sommaire des lois et décrets publiés au Journal Officiel du 1er janvier au 31 mars 1903.

Afrique. — V. Denrées coloniales.

Alcool dénaturé. — V. Madagascar. Moteurs mécaniques.

Alcools d'origine industrielle. — DÉCRET DU 26 MARS 1903, précédé d'un rapport au Président de la République fixant le taux de la *taxe de fabrication* des — pendant l'anné 1904 (*J. O.*, 29 mars, p. 1954).

Algérie. — DÉCRET DU 31 DÉCEMBRE 1902, portant règlement d'administration publique, relatif aux *indemnités de résidence* dues au personnel enseignant des *écoles primaires* publiques de l'Algérie (*J. O.*, 21 janv., p. 369).

Bons du Trésor (DÉCISIONS FIXANT L'INTÉRÊT DES) :

A partir du 5 janvier (*J. O.*, 5 janv., p. 55),

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois ;

A 2 3/4 p. 100 pour les bons de trois mois à moins de six mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de six mois à un an.

A partir du 24 janvier (*J. O.*, 24 janv., p. 42), et *à partir du 26 mars* (*J. O.*, 26 mars, p. 1902),

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de trois mois à un an.

A partir du 9 février (*J. O.*, 8 févr., p. 627),

A 1 p. 100 pour les bons d'un mois à moins de trois mois ;

A 2 3/4 p. 100 pour les bons de trois mois à moins de neuf mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de neuf mois à un an.

Cautionnements. — V. Marchés.

Colonies et pays de protectorat. — V. Denrées coloniales. Enregistrement. Marchés. Tarif minimum.

Convention monétaire. — DÉCRET DU 17 JANVIER 1903, portant promulgation de la convention du 15 novembre 1902, additionnelle à la convention monétaire du 6 novembre 1885, conclue entre la France, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. O.*, 20 janv., p. 350).

Art. 1er. Le gouvernement fédéral suisse est autorisé à faire procéder, à l'aide de lingots, à une *frappe exceptionnelle de pièces divisionnaires d'argent* s'élevant au maximum à 12 *millions* de francs. — *Art.* 2. Les frappes seront échelonnées de façon à ne pas dépasser 4 millions de francs au cours de l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la présente convention additionnelle et 2 millions au cours de l'une quelconque des années

Digitized by Google

subséquentes. Le gouvernement fédéral ne pourra pas reporter d'une année à l'autre les sommes non frappées. D'autre part, il sera libre, dans les limites ci-dessus fixées, de faire frapper annuellement des sommes inférieures à 2 millions ou de ne faire procéder à aucune frappe, et ne sera tenu à aucune limite de durée pour l'épuisement du contingent exceptionnel prévu à l'article 1er. — *Art.* 3. Le gouvernement fédéral suisse s'engage à ajouter le *bénéfice* pouvant résulter de ces frappes au *fonds de réserve* qu'il a constitué pour l'entretien de sa circulation monétaire d'or et d'argent. — *Art.* 4. La présente convention additionnelle aura la même durée que la convention du 6 novembre 1885 dont elle sera réputée faire partie intégrante. Elle entrera en vigueur le 1er janvier 1903.

Crédits extraordinaires. — LOI DU 24 JANVIER 1903 portant ouverture au ministre de l'intérieur et des cultes d'un crédit extraordinaire de 500.000 fr. pour secours aux populations éprouvées par la crise de l'*industrie sardinière* (*J. O.*, 27 janv., p. 469).

LOI DU 15 MARS 1903, portant ouverture au ministre des colonies sur l'exercice 1902, d'un crédit extraordinaire de 3.025.000 fr. pour le paiement des dépenses nécessitées par les éruptions du volcan de la *Montagne Pelée* (Martinique) en mai et août 1902 (*J. O.*, 17 mars, p. 1705).

Crédits supplémentaires. — EXERCICE 1902. — DÉCRET DU 6 JANVIER 1903 portant ouverture de crédits de 3.549.646 fr. 87 applicables aux chapitres 2 et 3 du budget annexe du chemin de fer de Kayes au Niger (*J. O.*, 13 janv., p. 178).

DÉCRET DU 28 OCTOBRE 1902 portant ouverture, au ministre des travaux publics, d'un crédit de 7.628 fr. 33 au budget annexe des *chemins de fer de l'Etat* (*J. O.*, 30 janv., p. 546).

Dahomey. — DÉCRET DU 19 MARS 1903, précédé d'un rapport au Président de la République et modifiant le décret du 23 janvier 1902 sur l'*entrepôt fictif* et le *crédit d'enlèvement* au Dahomey (*J. O.*, 26 mars, p. 1906).

Denrées coloniales. — DÉCRETS DU 28 JANVIER 1903, portant *détaxe* des produits coloniaux en 1903 (cafés de la côte d'Ivoire, cafés et cacaos du Congo) (*J. O.*, 6 février, p. 692).

LOI DU 20 FÉVRIER 1903, relative au *régime douanier* des denrées coloniales (*J. O.*, 21 fév., p. 1077). *Article unique.* Le gouvernement est autorisé à conférer provisoirement par décret le tarif minimum des denrées coloniales de consommation aux pays et possessions ayant conclu avec la France, antérieurement au 24 février 1903, un accord comportant la concession à leur profit dudit tarif minimum, jusqu'au moment où ces conventions, ayant été ratifiées, s'il y a lieu, pourront entrer en vigueur.

DÉCRET DU 21 FÉVRIER 1903, autorisant provisoirement l'application du *tarif minimum* aux denrées coloniales originaires de certains pays (*J. O.*, 23 févr., p. 1125).

Les pays visés sont : Etats-Unis de l'Amérique du Nord, île de Porto-Rico, Nicaragua, république de Honduras, colonie des Seychelles, colonie de la Jamaïque, colonies néerlandaises, Inde anglaise, colonie de Ceylan.

DÉCRET DU 24 MARS 1903, autorisant provisoirement l'application du *tarif minimum* aux denrées coloniales originaires des *protectorats britanniques* de l'Est africain, du Centre africain et de l'Ouganda (*J. O.*, mars, p. 1942).

Enregistrement. — V. Marchés.

Exercice 1902. — V. Crédits extraordinaires et supplémentaires. Pensions civiles.

Indemnités de résidence. — DÉCRET DU 31 DÉCEMBRE 1902, portant règlement d'administration publique, relatif aux indemnités de résidence dues au *personnel enseignant des écoles primaires publiques* (*J. O.*, 26 janv., p. 453).

Madagascar. — DÉCRET DU 11 JANVIER 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, modifiant le tableau annexé au décret du 22 février 1900, relatif aux *taxes de consommation* à percevoir à Madagascar et dépendances (*J. O.*, 18 janv., p. 320).

a) Pour activer le commerce d'exportation, suppression des droits de sortie, à l'exception de ceux qui grèvent le bétail ; — *b*) Pour compenser les moins-values, majoration de certaines taxes de consommation grevant les alcools et tissus.

Digitized by Google

DÉCRET DU 7 MARS 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, règlementant, dans la colonie et dépendances, la fabrication de l'*alcool* destiné à être dénaturé et la *dénaturation* de l'alcool destiné à des usages industriels, ainsi que la circulation et la vente des produits en provenant (*J. O.*, 12 mars, p. 1567).

Cette règlementation est une conséquence de la fabrication de l'alcool qui peut être obtenue sur place et de la production qui peut être assez considérable par suite des nombreuses cultures de riz et de canne à sucre dans l'île.

Marchés [et cautionnements relatifs aux adjudications et marchés] passés pour le compte des colonies et pays de protectorat. — LOI DU 13 MARS 1903, relative à l'*enregistrement* des marchés passés par le ministre des colonies (*J. O.*, 19 mars, p. 1737).

Enregistrement obligatoire conformément à l'art. 78 L. 15 mai 1818. Ces actes seront assujettis au droit de vingt centimes pour cent (20 c. p. 100) en principal, liquidé sur le prix exprimé ou l'évaluation des objets. Le même droit sera perçu sur les cautionnements. Si les sommes ou valeurs ne sont pas déterminées dans l'acte, il y sera suppléé conformément à l'art. 16 L. 22 frimaire an VII. — Ces droits seront applicables aux actes de même nature qui seront passés par les autorités administratives hors de France, lorsqu'il en sera fait usage en France dans les conditions prévues par l'art. 23 L. 22 frimaire an VII, ou lorsqu'ils y seront présentés volontairement à l'enregistrement.

Moteurs mécaniques. — V. Alcool dénaturé.

Pensions civiles. — DÉCRET DU 15 FÉVRIER 1903, modifiant la répartition des *crédits d'inscription* des pensions civiles arrêtées par divers décrets au cours de l'*année 1902* (*J. O.*, 20 févr., p. 1063).

DÉCRET DU 24 MARS 1903, fixant pour l'*année 1903* le crédit d'inscription [4.844.500 fr. (*J. O.*, 28 mars, p. 1941).

Régime douanier. — V. Denrées coloniales. Réunion. Tarif minimum.

Réunion. — DÉCRET DU 23 MARS 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, relatif à des *modifications au tarif général des douanes* de la métropole pour les produits étrangers importés à la Réunion (*J. O.*, 29 mars, p. 1956).

Il s'agit de modifications destinées à augmenter le rendement des douanes de la colonie.

DÉCRET DU 23 MARS 1903, précédé d'un rapport au Président de la République approuvant une délibération du conseil général portant création d'un *droit de statistique* (*J. O.*, 29 mars, p. 1957).

Ce nouvel impôt est destiné à fournir un supplément de recettes nécessaire pour l'équilibre du budget de l'exercice 1903.

Saint-Pierre et Miquelon. — DÉCRET DU 17 FÉVRIER 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, modifiant le *tarif des droits de consommation* sur les *boissons alcooliques* (*J. O.*, 22 févr., p. 1101).

Ce relèvement (à 59 fr. par hectolitre d'alcool à 89° contenu dans lesdites boissons) est motivé par la nécessité de procurer au budget local un supplément de ressources indispensable pour l'équilibre de celui-ci. Le tarif de la taxe de consommation reste, d'ailleurs, assez modique et inférieur aux taux usités dans la métropole et les autres colonies.

Sucres. — LOIS DU 27 ET DU 28 JANVIER 1903 : 1° portant approbation de la convention signée à Bruxelles, le 5 mars 1902, et relative au régime des sucres, ainsi que du protocole de clôture annexée à cette convention ; 2° relative au régime des sucres (*J. O.*, 29 janvier, p. 525).

V. ci-après *Lois annotées*.

Tarif minimum. — V. Denrées coloniales.

Taxes de consommation. — V. Madagascar. Saint-Pierre et Miquelon.

Taxe de statistique. — V. Réunion.

Union latine. — V. Convention monétaire.

Digitized by Google

§ II

Lois annotées.

SUCRES

1° — LOI DU 27 JANVIER 1903 (*J. O.*, 29 janvier, p. 526),

portant approbation de la convention signée à Bruxelles le 5 mars 1902 (1) et relative au régime des sucres, ainsi que du protocole de clôture annexé à cette convention.

EXPOSÉ DES MOTIFS

« Depuis longtemps les conditions de la concurrence internationale en matière de sucres sont faussées par les primes directes ou indirectes, avouées ou déguisées, dont les divers États producteurs de l'Europe se sont ingéniés à faire bénéficier leurs nationaux pour leur assurer la suprématie sur les marchés de consommation. Si l'on voulait retracer l'historique de ces primes, il faudrait remonter aux origines mêmes de l'industrie sucrière. Mais l'action des États ne s'est pas toujours exercée sous les formes que nous observons aujourd'hui. — Jusqu'à une époque relativement récente, puisqu'elle ne remonte pas encore à un quart de siècle, les encouragements donnés à l'exportation des sucres consistaient exclusivement en bonis de rendement dont bénéficiaient les raffineurs, c'est-à-dire les industriels qui mettaient en œuvre les sucres bruts, indigènes ou coloniaux, pour les transformer en sucres candis raffinés, granulés et vergeoises. Ces avantages provenaient de ce fait que, d'une part, l'impôt était perçu sur les sucres bruts soit à l'importation, soit à la sortie des fabriques, et que, d'autre part, les opérations de raffinage étaient affranchies de tout contrôle. Il en résultait que les restitutions à effectuer en cas d'exportation de sucres raffinés étaient nécessairement déterminées d'après des évaluations de rendement au raffinage et ces évaluations avaient été établies de manière à laisser une marge de bénéfices plus ou moins large à l'exportateur. — L'expérience n'avait pas tardé à faire apparaître les inconvénients de ce système qui, se traduisant par la restitution, à la sortie, de sommes supérieures à celles encaissées sur les sucres bruts dont provenaient effectivement les raffinés exportés, était une cause fréquente de mécomptes budgétaires. Mais chacun des États intéressés agissant isolément ne pouvait y remédier par un simple remaniement de sa législation intérieure sans s'exposer à sacrifier les intérêts de ses producteurs. La solution du problème dépendait donc nécessairement d'une entente internationale. — La France (et c'est un honneur pour elle) fut la première à le comprendre. En 1864, grâce à son initiative, un accord fut conclu entre elle, la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas, dans le but d'égaliser les conditions faites aux industriels de ces quatre pays. Cette union sucrière dura dix ans. Lorsqu'elle arriva à expiration, en 1874, des tentatives furent faites pour la renouveler en l'étendant à deux autres pays, l'Allema-

(1) **Historique de la convention.** — V. *Documents parlementaires*, Chambre :

Annexe n° 3188. Séance du 29 mars 1902 [Exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la Convention de Bruxelles], p. 779 et suiv.

Annexe n° 298. Séance du 11 juillet 1902, p. 439 et suiv.

Annexe n° 523. Séance du 1er décembre 1902 [Rapport au nom de la commission du budget par M. Maurice Berteaux], p. 415 et suiv. — Le rapport contient : *a*) un résumé de l'évolution de la législation interne française ; *b*) l'indication sommaire du droit des différents pays représentés à la Conférence.

Digitized by Google

gne et l'Autriche-Hongrie, mais elles demeurèrent sans résultat. C'est qu'un élément nouveau était intervenu dans la question. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie avaient, en effet, inauguré un système d'impôt qui, au lieu d'atteindre le produit effectivement obtenu, était assis sur la matière première, la betterave, et comportait, à l'exportation, des drawbacks calculés d'après des prévisions de rendement bien inférieures à la réalité, c'est-à-dire comportant une prime. Ce n'était donc plus, dans ces pays, le raffinage seulement, mais bien la fabrication du sucre qui bénéficiait des faveurs de l'Etat. — A la suite des tentatives faites pour établir une nouvelle entente, la France avait, pour sa part, renoncé aux anciens errements et institué, en 1880, une législation nouvelle, inspirée de vues exclusivement fiscales, qui assurait la perception de l'impôt sur l'intégralité des sucres livrés à la consommation intérieure et ne comportait, en cas d'exportation, que la simple décharge des droits garantis à la fabrication. — Malheureusement, la perfection même de notre législation au point de vue fiscal ne tarda pas à devenir pour nos producteurs une cause flagrante d'infériorité. Privée des avantages dont bénéficiaient ses rivales, notre industrie se trouva bientôt hors d'état de soutenir la concurrence sur les marchés tiers ; insuffisamment protégé par les surtaxes de douane, le marché national fut lui-même envahi ; un grand nombre d'usines durent fermer leurs portes. Pour sauver la sucrerie française d'une ruine complète et imminente, pour lui permettre de subsister et de conserver une partie de ses débouchés à l'étranger, nous dûmes entrer dans la voie où d'autres pays nous avaient précédés, et nous approprier les moyens mêmes que nos concurrents avaient employés pour développer leur industrie. — Tel fut l'objet de la loi de 1884 qui organisa, en France, un système d'impôt basé sur le poids des betteraves mises en œuvre, système qui est encore en vigueur dans ses principes essentiels. La quantité de sucre passible du droit était déterminée d'après une base de rendement forfaitaire et le sucre obtenu en sus de ce rendement bénéficiait d'une immunité d'impôt qui, de totale qu'elle était au début, est plus tard devenue partielle. Aujourd'hui cette immunité représente la moitié du tarif normal, les sucres qui en bénéficient n'acquittent qu'un droit de 30 francs au lieu de 60 francs par 100 kilogrammes. — Ce régime a toujours été considéré comme essentiellement provisoire, et les déclarations échangées au cours de la discussion de la loi de 1884 font foi, qu'à ce moment même, nous n'entendions pas renoncer à l'idée d'une entente internationale qui rendrait ces artifices de législation inutiles. Mais lorsque l'occasion s'offrit pour la première fois de réaliser cette entente, les circonstances étaient pour nous trop évidemment défavorables, la supériorité de nos concurrents trop nettement accusée. Le système d'impôts dont ils bénéficiaient depuis de longues années, et qui contenait une incitation puissante de progrès, leur avait permis de donner à leur production un essor extraordinaire et de réaliser, dans leurs méthodes de culture et de fabrication, un degré de perfectionnement que, tardivement entrés dans la même voie, nous étions encore bien loin d'avoir atteint. — Ces considérations ne nous permirent pas d'adhérer au projet de convention élaboré par la Conférence de Londres en 1887-1888. Au contraire, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, qui, en 1875, 1876, 1877, s'étaient montrées réfractaires à tout accord international, étaient, en 1888, disposées à faire abandon des avantages que comporte l'impôt à la matière première et à le remplacer par un système exclusif de toute prime indirecte. En fait, ces deux pays, qui avaient tiré tout le parti possible de l'impôt à la betterave, supprimèrent, en 1889, les primes indirectes, mais ils établirent des primes directes à l'exportation destinées à disparaître le jour où les autres États se rallieraient aux principes posés par la Conférence de Londres. Cette éventualité ne s'étant pas réalisée, les producteurs allemands déterminèrent, en 1896, leur gouvernement à doubler le taux des primes directes qui leur étaient allouées, et cet exemple fut aussitôt suivi par les gouvernements d'Autriche et de Hongrie. Le gouvernement français, à son tour, présenta, en réponse au relèvement des primes allemandes et austro-hongroises, le projet qui est devenu la loi de 1897, par laquelle nous avons, à nos bonis de fabrication, superposé des primes directes à l'exportation ; mais, ainsi que le déclarait le président du conseil, M. Méline, l'établissement de ces dernières n'avait d'autre but que de nous assurer

Digitized by Google

des moyens de négociation, en prévision de la réunion d'une conférence internationale. C'est donc une véritable guerre économique, à coups de primes, qui se trouvait engagée. — Il n'est personne qui n'aperçoive les vices d'un tel régime. Les primes, quelle que soit la forme qu'elles revêtent, grèvent lourdement les budgets des pays qui les accordent ; elles font peser, sur la consommation nationale, une charge hors de proportion avec les recettes réellement encaissées par le Trésor public (1) ; elles sont destructives des conditions normales de la concurrence sur les marchés tiers ; elles créent pour l'industrie des conditions d'existence factices et l'incitent à une surproduction qui — les circonstances actuelles le démontrent surabondamment — conduit inévitablement à des crises, si bien qu'un jour arrive, et nous en sommes là aujourd'hui, où les sacrifices de l'Etat et des contribuables ne suffisent plus pour compenser les effets de l'avilissement des cours. Ce système, profondément nuisible à l'ordre économique, est, en principe et depuis longtemps, universellement condamné. Chez nous, à l'heure même où la loi de 1884 le faisait pénétrer dans notre législation, les auteurs de cette loi déclaraient hautement que ce n'était là qu'un expédient provisoire et, dans un discours qui décida du vote de la loi, le président de la commission de la Chambre des Députés, l'honorable M. Ribot, appelait de tous ses vœux le jour où, tout le monde comprenant enfin que c'est duperie pour les nations de lutter ainsi aux frais du Trésor, on verrait s'établir une législation internationale débarrassée de toutes espèces de primes ouvertes ou déguisées. — C'est dans ce but qu'une nouvelle conférence fut réunie à Bruxelles, en juin 1898, sur l'initiative du gouvernement belge ; mais elle dut se séparer sans être arrivée à un accord. La confé-

(1) Le tableau ci-après montre qu'en France, depuis 1884 jusqu'à l'expiration de la dernière campagne, le montant des bonis, c'est-à-dire la différence entre le montant de l'impôt déboursé par le consommateur et les recettes effectives du Trésor, s'est élevé au chiffre énorme de 1.026.581.735 francs, auquel il convient d'ajouter, pour les primes, une somme de 60.717.723 fr., soit une charge totale de 1.087.296.458 francs.

CAMPAGNES	BONIS		PRIMES D'EXPORTATION		Total des bonis et des primes d'exportation
	Quantités de sucre ayant bénéficié de l'immunité de l'impôt	Montant du boni	Quantités exportées avec bénéfice de la prime	Montant des primes d'exportation	
		francs		francs	francs
1884-85.....	50.728.353	25.364.177	»	»	25.364.177
1885-86.....	87.910.144	43.955.072	»	»	43.955.072
1886-87.....	181.558.978	90.779.489	»	»	90.779.489
1887-88.....	137.970.950	68.985.475	»	»	68.985.475
1888-89.....	139.624.190	58.944.813	»	»	58.944.813
1889-90.....	225.199.999	90.079.999	»	»	90.079.999
1890-91.....	144.901.899	43.470.569	»	»	43.470.569
1891-92.....	154.633.044	46.389.913	»	»	46.389.913
1892-93.....	126.200.245	37.860.074	»	»	37.860.074
1893-94.....	128.797.711	38.639.313	»	»	38.639.313
1894-95.....	171.337.741	51.401.322	»	»	51.401.322
1895-96.....	181.964.216	54.589.264	»	»	54.589.264
1896-97.....	175.569.757	52.670.927	208.180.921	5.435.011	58.105.938
1897-98.....	225.443.999	67.633.200	416.071.347	15.550.375	83.183.585
1898-99.....	244.254.868	73.276.460	235.283.307	6.689.221	79.965.681
1899-1900.....	275.359.859	82.607.958	522.681.702	16.506.736	99.114.694
1900-1901.....	333.112.367	99.933.710	654.610.136	16.536.380	116.470.090

NOTA. — Antérieurement à la loi du 27 mai 1887, les excédents de rendement étaient complètement indemnes : cette loi les soumit à un droit de 10 francs par 100 kilog. Ce droit a été porté à 20 francs par la loi du 24 juillet 1888 et à 30 francs par celle du 5 août 1890.

Digitized by Google

rence toutefois n'avait pas clos ses travaux. Elle avait simplement suspendu ses séances et les pourparlers se continuèrent par voie diplomatique. Dans une nouvelle session ouverte au mois de décembre dernier, ses délibérations ont abouti à la signature de la convention que nous avons l'honneur de soumettre à vos délibérations. En acceptant de retourner à Bruxelles, le précédent cabinet se rendait bien compte que la question se poserait sur le terrain de la suppression complète des primes, de quelque nature qu'elles fussent, et qu'il ne pouvait être question d'aborder l'examen des conditions de production particulières à chacun des États représentés. C'eût été se lancer dans une voie sans issue, car aucun d'eux sans doute n'eût manqué de raisons plus ou moins plausibles pour réclamer en faveur de ses nationaux le bénéfice de stipulations particulières. Dans ces derniers temps d'ailleurs, les situations respectives s'étaient trouvées profondément modifiées par l'apparition d'un facteur nouveau : nous voulons parler des *cartels* de fabricants et de raffineurs, grâce auxquels les industriels de divers pays se procurent, en les prélevant sur la consommation intérieure, des primes dont le taux arrive à dépasser celui des primes d'État. Jusqu'alors, il nous avait été possible de répondre aux primes que comportent les législations étrangères en accordant à nos producteurs des avantages de même nature. Mais chercher à suivre les autres pays dans la voie nouvelle où ils venaient de s'engager, c'eût été sacrifier complètement les intérêts de la consommation et renoncer à la conception que nous nous sommes toujours faite en France du rôle de l'État en matière économique. Notre industrie sucrière ne demandait pas d'ailleurs au gouvernement de s'y engager ; elle réclamait seulement la disparition, partout où elles se sont organisées, de ces coalitions de producteurs qui, tout en maintenant sur leur propre marché des prix de vente excessifs, ont abouti à un avilissement, jusqu'alors sans exemple, des cours du sucre dans les autres pays. Or, dans la convention, ce résultat est obtenu par l'insertion d'une disposition imposant aux pays contractants l'obligation de ramener à des proportions modérées les tarifs de douane à l'abri desquels ces coalitions se sont formées. — Au surplus, il était clairement apparent, dès les premières réunions de la conférence, que l'heure était venue d'en finir avec la question des primes et que les États qui voudraient persister dans les anciens errements s'exposeraient à voir leurs produits refoulés des marchés de consommation par des mesures de rétorsion sous la forme de droits compensateurs, ou même d'une prohibition complète. Une alternative se posa dès lors pour les pays producteurs : entrer dans l'union sucrière en signant la convention et s'assurer ainsi la possibilité de conserver une place sur le marché mondial, ou bien se condamner à un isolement qui leur fermerait tout débouché à l'extérieur. — Ces considérations ne pouvaient que nous engager à persévérer dans les traditions que nos devanciers nous avaient léguées, c'est-à-dire à participer à un accord international qui réalise ce que la France n'avait jamais cessé de demander, l'égalisation de la concurrence sur tous les marchés, et qui rétablit ainsi pour l'industrie sucrière les conditions d'existence normale dont le système des primes l'avait fait dévier. Vous hésiterez d'autant moins à sanctionner les engagements pris à cet égard par la délégation française, sous la réserve de votre approbation, que la suppression des primes va nous permettre de réaliser une mesure à tous égards éminemment désirable : le dégrèvement du produit. Il n'entre pas, en effet, dans les intentions du gouvernement, de chercher dans la suppression des primes le moyen d'accroître le revenu du Trésor. Ce n'est pas, dans sa pensée, l'Etat qui doit bénéficier de la convention. Si vous donnez votre approbation aux propositions qui vous seront soumises, par un autre projet de loi, lequel ne sera que l'adaptation à notre régime fiscal des principes contenus dans la convention, la mise en vigueur de cet Acte international coïncidera avec un très notable abaissement du tarif qui frappe les sucres. C'est donc la masse des consommateurs qui sera appelée à profiter des avantages qui résulteront de la suppression des primes. Quant au producteur, nous avons la ferme conviction que ses intérêts, en ce qu'ils ont de légitime, ne sont pas menacés et qu'il trouvera, au contraire, un avantage nouveau dans le développement de consommation qui ne manquera pas de se produire sous l'influence du dégrèvement ».

Digitized by Google

ARTICLE UNIQUE. — Le Président de la République française est autorisé à rectifier et, s'il y a lieu, à faire exécuter la convention signée à Bruxelles le 5 mars 1902 et relative au régime des sucres, ainsi que le Protocole de clôture annexé à cette convention. — Une copie authentique de ces documents demeurera annexée à la présente loi (1).

(1) Cet article unique du projet de loi fut adopté, à la Chambre, le 5 décembre 1902, après deux discours, aux tendances inverses, de MM. Ribot et Caillaux, qui pourtant, l'un et l'autre, demandèrent l'approbation de la convention.

M. Ribot, après une énergique défense de la loi de 1884, s'exprima en ces termes :

« Est-il vrai qu'en allant à Bruxelles nous avons obtenu l'abolition des cartels allemands ?... Il suffit de lire à cet égard la convention pour voir que l'on n'a pas osé ou pu toucher à la législation intérieure des pays qui nous menacent, que l'on a reconnu à l'Allemagne, à l'Autriche, à tous les pays, la possibilité de faire de ces ententes dangereuses contre nous. On s'est borné à limiter le danger en abaissant le droit de douane à 6 fr... — Le danger a été partiellement limité, mais les cartels n'ont pas disparu de la législation internationale. Aujourd'hui nous essayons de garder un lambeau du marché anglais. Il est trop évident que les hommes d'État anglais ont la pensée d'alimenter autant que possible la consommation anglaise avec des sucres des colonies anglaises. — L'Angleterre a promis de ne pas accorder de prime aux sucres de ses colonies et de les admettre sur le pied d'égalité avec les sucres français et allemands... Pour les colonies anglaises de la couronne, qui sont administrées directement par le roi, on a pris, en effet, l'engagement de ne pas y établir de primes ; mais on n'a pas pris cet engagement pour les colonies autonomes, ni pour les Indes, ni pour les colonies qui ont un Parlement.

« Nous voterons néanmoins la convention. Nous sommes en présence d'une nécessité absolue. Qui ne voit qu'avec les stocks considérables qui se sont accumulés à la suite des récoltes exceptionnelles de ces temps derniers, à la suite aussi des encouragements qui ont été donnés à la production, ce serait un véritable désastre pour la sucrerie française si demain le marché anglais nous était totalement fermé ?

« La question est de savoir ce que va devenir la grande industrie sucrière dans ce pays... Le marché étranger, il ne faut pas se dissimuler qu'il nous échappera de plus en plus... Les *Etats-Unis*, qui ont étendu leur protectorat sur Cuba, se sont moralement obligés à donner au sucre de canne de Cuba des facilités contre les sucres européens, et par conséquent nous pouvons prévoir à brève échéance la fermeture du marché américain à tout le sucre qui viendra de France ou d'Allemagne... L'*Angleterre*, encourageant ses colonies à produire davantage, se fermera de plus en plus, et nous ne savons pas dans quelles conditions nous pourrons maintenir avec succès notre concurrence contre l'*Allemagne* et l'*Autriche*, pour qui c'est une question de vie ou de mort, au point de vue de leur industrie sucrière, de garder, sur le marché anglais, un débouché aussi vaste que possible... En acceptant provisoirement ce chiffre de 25 fr., nous le considérons et nous avons raison de le considérer comme un chiffre absolument exorbitant et indéfendable. Je ne prends pas seulement la comparaison avec les autres pays. L'*Allemagne* s'est empressée, au lendemain de la convention, de réduire les droits sur le sucre à 17 fr. 50 ; la *Belgique*, qui nous touche, les a abaissés à 15 fr. ; nous avons maintenu, nous, un droit de 25 fr. Or, cela représente, — sur une matière première qui se produit aujourd'hui à 26 fr., qui atteindra peut-être au lendemain du vote de la convention, quand elle produira son plein effet, 28 ou 30 fr., — 80 ou 90 p. 100 de la matière première ».

M. Caillaux, après un exposé et des appréciations divergentes de celles de M. Ribot sur la législation des sucres, et cette affirmation qu' « au total la loi de 1884 consistait, d'une part à susciter la production, et, d'autre part, à restreindre la consommation » (*J. O.*, 5 déc. 1902, p. 2946) dit : « L'industrie sucrière était enflée outre mesure ; la production était stimulée alors que la consommation diminuait peu à peu, allait se restrei-

Digitized by Google

*
* *

2° — CONVENTION INTERNATIONALE DU 5 MARS 1902

relative au régime des sucres.

Sa Majesté l'empereur d'Allemagne, roi de Prusse, au nom de l'empire allemand ; Sa Majesté l'empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc., etc., et

gnant. — Qu'y avait-il à faire ? Trois choses : restreindre la production et, pour cela, il fallait supprimer les primes ; élargir la consommation chez nous en abaissant l'impôt et, pour cela, il fallait encore supprimer les primes ; maintenir nos débouchés à l'extérieur, et nous ne pouvions le faire qu'en supprimant encore les primes. Et si cette triple solution devait intervenir dans tous les pays, elle était impérieusement commandée pour la France, par suite de l'existence des cartels allemands et autrichiens. — Pourquoi avons-nous adopté ce taux de 6 fr. ? Nous l'avons adopté parce qu'il nous a paru que, d'une part, il était suffisant pour protéger la sucrerie contre les importations étrangères et que, d'autre part, il ne pouvait pas se former de cartel à l'abri d'un tel droit. Je précise. Comment un cartel peut-il se former à l'abri d'un droit de douane ? Il existe un droit de douane de 25 fr. ; il peut se former un cartel sur la base d'une augmentation de prix de 20 fr. ; cette augmentation, vous l'entendez bien, sera multipliée par le nombre des centaines de kilogrammes qu'on mettra en consommation et sera ensuite répartie en primes à l'exportation. Vous me concèderez que, comme les fabricants ne peuvent pas aller jusqu'à l'extrême limite du droit de douane sans s'exposer à des importations de l'étranger, ils sont toujours obligés de laisser une marge de 2 ou 3 fr. entre le prix auquel ils haussent la vente des produits et la barrière de douane. Donc, avec un droit de douane de 6 francs, il est impossible de faire un cartel sur une base plus élevée que 3 francs ou 4 francs au maximum. — En outre, il y a une question d'arithmétique à faire entrer en ligue. La production de l'Allemagne va pour un tiers à sa consommation intérieure et pour les deux autres tiers à l'exportation. Elle ne gagne que sur sa consommation intérieure ; il faut donc diviser par trois le chiffre de 4 fr. pour avoir la prime qui pourrait être accordée et ainsi on tombe au chiffre de 1 fr. 30 ».

Puis, s'expliquant sur les intérêts du consommateur et le système des primes, M. *Caillaux* ajoutait : « On dit : une partie des primes a été rendue au consommateur par l'abaissement du prix du sucre. Il y a dans cet argument une part de vérité. La prime que vous croyez donner à un industriel va en partie au consommateur ; le prix de vente sur le marché libre d'une marchandise primée s'abaisse, en effet, de la valeur moyenne de la prime dans les différents pays du monde ; et dans l'espèce, grâce aux primes, le prix de vente du sucre sur le marché libre a été abaissé de 8 ou 10 fr. — Eh bien ! faisons le compte. La dernière année, les primes ont coûté aux contribuables 117 millions. On a consommé 425 millions de kilogrammes de sucres ; si vous admettez que les consommateurs aient une remise de 8 fr. par 100 kilogrammes sur le prix, ils ont récupéré indirectement 34 millions. Le surplus est allé au consommateur anglais, car si notre argent a servi à faire baisser le prix de vente du sucre, comme la plus grande partie de notre sucre était consommée par les Anglais, nos voisins s'enrichissaient à nos dépens. Ceci a été dit à la tribune même de la Chambre des communes par le chancelier de l'Echiquier, sir Michaël Hicks Beach, il y a deux ans : « Nous pouvons établir impunément un impôt sur le sucre, ce sont les étrangers qui le paieront ». Et c'était vrai. Une partie des frais de la guerre du Transvaal a été ainsi soldée par l'Europe, les annuités des emprunts émis par l'Echiquier ayant été couvertes par des taxes sur les sucres dont le produit sortait en apparence de la poche des Anglais et qui, en réalité, étaient payées par les Français, les Allemands et les Autrichiens. — Si l'on envisageait les choses à un point de vue tout

Digitized by Google

roi apostolique de Hongrie ; Sa Majesté le roi des Belges ; Sa Majesté le roi d'Espagne et, en son nom, Sa Majesté la reine régente du royaume ; le président de la République française ; Sa Majesté le roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des possessions britanniques au-delà des mers, empereur des Indes ; Sa Majesté le roi d'Italie ; Sa Majesté la reine des Pays-Bas ; Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège :

Désirant, d'une part, égaliser les conditions de la concurrence entre les sucres de betterave et les sucres de canne des différentes provenances et, d'autre part, aider au développement de la consommation du sucre ;

Considérant que ce double résultat ne peut être atteint que par la suppression des primes et par la limitation de la surtaxe ;

Ont résolu de conclure une convention à cet effet et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires, savoir : . . . . . .

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

Art. 1er. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à supprimer, à dater de la mise en vigueur de la présente convention, les primes directes et indirectes dont bénéficieraient la production ou l'exportation des sucres, et à ne pas établir de primes de l'espèce pendant toute la durée de ladite convention.

Pour l'application de cette disposition, sont assimilés au sucre les produits sucrés tels que confitures, chocolats, biscuits, lait condensé et tous autres produits analogues contenant en proportion notable du sucre incorporé artificiellement.

Tombent sous l'application de l'alinéa précédent tous les avantages résultant directement ou indirectement, pour les diverses catégories de producteurs, de la législation fiscale des États, notamment :

a) Les bonifications directes accordées en cas d'exportation ;

b) Les bonifications directes accordées à la production ;

c) Les exemptions d'impôt, totales ou partielles, dont bénéficie une partie des produits de la fabrication ;

d) Les bénéfices résultant d'excédents de rendement ;

à fait élevé, quelle serait la véritable portée de la convention de Bruxelles ? Ce serait, par la suppression des primes et la hausse déterminée dans le prix des sucres, de supprimer la remise que, actuellement, l'Europe fait à l'Angleterre. C'est ce que disait encore sir William Harcourt, lors de la discussion de la convention de Bruxelles à la Chambre des Communes. Il alléguait que le consommateur anglais payerait 175 ou 200 millions environ de plus que précédemment pour le sucre et qu'il les payerait au lieu et place du consommateur européen. Voilà la portée véritable de la convention de Bruxelles ! — C'est la première fois qu'on prend en Europe une mesure de défense contre les cartels et les trusts dont vous serez bien forcés de vous préoccuper à bref délai ».

Digitized by Google

e) Les bénéfices résultant de l'exagération du drawback ;

f) Les avantages résultant de toute surtaxe d'un taux supérieur à celui fixé par l'article 3.

Art. 2. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre au régime d'entrepôt, sous la surveillance permanente de jour et de nuit des employés du fisc, les fabriques et les raffineries de sucre, ainsi que les usines dans lesquelles le sucre est extrait des mélasses.

A cette fin, les usines seront aménagées de manière à donner toute garantie contre l'enlèvement clandestin des sucres, et les employés auront la faculté de pénétrer dans toutes les parties des usines.

Des livres de contrôle seront tenus concernant une ou plusieurs phases de la fabrication, et les sucres achevés seront déposés dans des magasins spéciaux offrant toutes les garanties désirables de sécurité.

Art. 3. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à limiter au chiffre maximum de 6 francs par 100 kilogrammes pour le sucre raffiné et les sucres assimilables au raffiné, et de 5 fr. 50 pour les autres sucres, la surtaxe, c'est-à-dire l'écart entre le taux des droits ou taxes dont sont passibles les sucres étrangèrs et celui des droits ou taxes auxquels sont soumis les sucres nationaux.

Cette disposition ne vise pas le taux des droits d'entrée dans les pays qui ne produisent pas de sucre ; elle n'est pas non plus applicable aux sous-produits de la fabrication et du raffinage du sucre.

Art. 4. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à frapper d'un droit spécial, à l'importation sur leur territoire, les sucres originaires de pays qui accorderaient des primes à la production ou à l'exportation.

Ce droit ne pourra être inférieur au montant des primes, directes ou indirectes, accordées dans le pays d'origine. Les Hautes Parties se réservent la faculté, chacune en ce qui la concerne, de prohiber l'importation des sucres primés.

Pour l'évaluation du montant des avantages résultant éventuellement de la surtaxe spécifiée au littera *f* de l'article premier, le chiffre fixé par l'article 3 est déduit du montant de cette surtaxe : la moitié de la différence est réputée représenter la prime, la Commission permanente instituée par l'article 7 ayant le droit, à la demande d'un État contractant, de reviser le chiffre ainsi établi.

Art. 5. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent réciproquement à admettre, au taux le plus réduit de leur tarif d'importation, les sucres originaires, soit des États contractants, soit de celles des colonies ou possessions desdits États qui n'accordent pas de primes et auxquelles s'appliquent les obligations de l'article 8.

Digitized by Google

Les sucres de canne et les sucres de betterave ne pourront être frappés de droits différents.

Art. 6. — L'Espagne, l'Italie et la Suède seront dispensées des engagements faisant l'objet des articles 1, 2 et 3, aussi longtemps qu'elles n'exporteront pas de sucre.

Ces États s'engagent à adapter leur législation sur le régime des sucres aux dispositions de la convention, dans le délai d'une année — ou plutôt si faire se peut à partir du moment où la Commission permanente aura constaté que la condition indiquée ci-dessus a cessé d'exister.

Art. 7. — Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer une Commission permanente chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente convention.

Cette commission sera composée de délégués des divers États contractants et il lui sera adjoint un Bureau permanent. La Commission choisit son président ; elle siègera à Bruxelles et se réunira sur la convocation du président.

Les délégués auront pour mission :

a) De constater si, dans les États contractants, il n'est accordé aucune prime directe ou indirecte à la production ou à l'exportation des sucres ;

b) De constater si les États visés à l'article 6 continuent à se conformer à la condition spéciale prévue audit article ;

c) De constater l'existence des primes dans les États non signataires et d'en évaluer le montant en vue de l'application de l'article 4 ;

d) D'émettre un avis sur les questions litigieuses ;

e) D'instruire les demandes d'admission à l'Union des États qui n'ont point pris part à la présente convention.

Le Bureau permanent sera chargé de rassembler, de traduire, de coordonner et de publier les renseignements de toute nature qui se rapportent à la législation et à la statistique des sucres, non seulement dans les États contractants, mais également dans les autres États.

Pour assurer l'exécution des dispositions qui précèdent, les Hautes Parties contractantes communiqueront, par la voie diplomatique, au gouvernement belge, qui les fera parvenir à la commission, les lois, arrêtés et règlements sur l'imposition des sucres qui sont ou seront en vigueur dans leurs pays respectifs, ainsi que les renseignements statistiques relatifs à l'objet de la présente convention.

Chacune des Hautes Parties contractantes pourra être représentée à la commission par un délégué ou par un délégué et des délégués-adjoints.

L'Autriche et la Hongrie seront considérées séparément comme parties contractantes.

La première réunion de la Commission aura lieu à Bruxelles, à la diligence

Digitized by Google

du gouvernement belge, trois mois au moins avant la mise en vigueur de la présente convention.

La Commission n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera, sur toutes les questions qui lui seront soumises, un rapport qu'elle adressera au gouvernement belge, lequel le communiquera aux États intéressés et provoquera, si la demande en est faite par une des Hautes Parties contractantes, la réunion d'une conférence qui arrêtera les résolutions ou les mesures nécessitées par les circonstances.

Toutefois les constatations et évaluations visées aux litteras *b* et *c* auront un caractère exécutoire pour les États contractants ; elles seront arrêtées par un vote de majorité, chaque État contractant disposant d'une voix, et elles sortiront leurs effets au plus tard à l'expiration du délai de deux mois. Au cas où l'un des États contractants croirait devoir faire appel d'une décision de la Commission, il devra, dans la huitaine de la notification qui lui sera faite de ladite décision, provoquer une nouvelle délibération de la Commission ; celle-ci se réunira d'urgence et statuera définitivement dans le délai d'un mois à dater de l'appel. La nouvelle décision sera exécutoire, au plus tard, dans les deux mois de sa date. — La même procédure sera suivie en ce qui concerne l'instruction des demandes d'admission prévue au littera *e*.

Les frais résultant de l'organisation et du fonctionnement du Bureau permanent et de la Commission — sauf le traitement ou les indemnités des délégués, qui seront payés par leurs pays respectifs, — seront supportés par tous les États contractants et répartis entre eux d'après un mode à régler par la Commission.

Art. 8. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent, pour elles et pour leurs colonies ou possessions, exception faite des colonies autonomes de la Grande-Bretagne et des Indes orientales britanniques, à prendre les mesures nécessaires pour empêcher que les sucres primés qui auront traversé en transit le territoire d'un État contractant ne jouissent des avantages de la convention sur le marché destinaire. La Commission permanente fera à cet égard les propositions nécessaires.

Art. 9. — Les États qui n'ont point pris part à la présente convention seront admis à y adhérer sur leur demande et après avis conforme de la Commission permanente.

La demande sera adressée par la voie diplomatique au gouvernement belge, qui se chargera, le cas échéant, de notifier l'adhésion à tous les autres gouvernements. L'adhésion emportera, de plein droit, accession à toutes les charges et admission à tous les avantages stipulés par la présente convention, et elle produira ses effets à partir du 1er septembre qui suivra l'envoi de la notification faite par le gouvernement belge aux États contractants.

Digitized by Google

Art. 10. — La présente convention sera mise à exécution à partir du 1er septembre 1903.

Elle restera en vigueur pendant cinq années à partir de cette date, et dans le cas où aucune des Hautes Parties contractantes n'aurait notifié au gouvernement belge, douze mois avant l'expiration de ladite période de cinq années, son intention d'en faire cesser les effets, elle continuera à rester en vigueur pendant une année et, ainsi de suite, d'année en année.

Dans le cas où l'un des États contractants dénoncerait la convention, cette dénonciation n'aurait d'effet qu'à son égard ; les autres États conserveraient, jusqu'au 31 octobre de l'année de la dénonciation, la faculté de notifier l'intention de se retirer également à partir du 1er septembre de l'année suivante. Si l'un de ces derniers États entendait user de cette faculté, le gouvernement belge provoquerait la réunion à Bruxelles, dans les trois mois, d'une conférence qui aviserait aux mesures à prendre.

Art. 11. — Les dispositions de la présente convention seront appliquées aux provinces d'outre-mer, colonies et possessions étrangères des Hautes Parties contractantes. Sont exceptées toutefois les colonies et possessions britanniques et néerlandaises, sauf en ce qui concerne les dispositions faisant l'objet des articles 5 et 8.

La situation des colonies et possessions britanniques et néerlandaises est, pour le surplus, déterminée par les déclarations insérées au Protocole de clôture.

Art. 12. — L'exécution des engagements réciproques contenus dans la présente convention est subordonnée, en tant que besoin, à l'accomplissement des formalités et règles établies par les lois constitutionnelles de chacun des États contractants.

La présente convention sera ratifiée, et les ratifications en seront déposées à Bruxelles, au ministère des affaires étrangères, le 1er février 1903, ou plus tôt si faire se peut.

Il est entendu que la présente convention ne deviendra obligatoire de plein droit que si elle est ratifiée au moins par ceux des États contractants qui ne sont pas visés par la disposition exceptionnelle de l'article 6. Dans le cas où un ou plusieurs desdits États n'auraient pas déposé leurs ratifications dans le délai prévu, le gouvernement belge provoquera immédiatement une décision des autres États signataires quant à la mise en vigueur, entre eux seulement, de la présente convention.

En foi de quoi les Plénipotentiaires respectifs ont signé la présente convention.

Fait à Bruxelles, en un seul exemplaire, le 5 mars 1902.

Digitized by Google

PROTOCOLE DE CLOTURE

Au moment de procéder à la signature de la convention relative au régime des sucres conclue, à la date de ce jour, entre les gouvernements de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède, les plénipotentiaires soussignés sont convenus de ce qui suit :

A L'ART. 3. — Considérant que le but de la surtaxe est de protéger efficacement le marché intérieur des pays producteurs, les Hautes Parties contractantes se réservent la faculté, chacune en ce qui la concerne, de proposer un relèvement de la surtaxe dans le cas où des quantités considérables de sucres originaires d'un État contractant pénètreraient chez elles ; ce relèvement ne frapperait que les sucres originaires de cet État.

La proposition devra être adressée à la Commission permanente, laquelle statuera à bref délai, par un vote de majorité, sur le bien fondé de la mesure proposée, sur la durée de son application et sur le taux du relèvement ; celui-ci ne dépassera pas un franc par 100 kilogrammes.

L'adhésion de la Commission ne pourra être donnée que dans le cas où l'envahissement du marché considéré serait la conséquence d'une réelle infériorité économique et non le résultat d'une élévation factice des prix provoquée par une entente entre producteurs.

A L'ART. 11. — *A*. — 1° Le gouvernement de la Grande-Bretagne déclare qu'aucune prime directe ou indirecte ne sera accordée aux sucres des colonies de la Couronne pendant la durée de la convention.

2° Il déclare aussi, par mesure exceptionnelle et tout en réservant, en principe, son entière liberté d'action en ce qui concerne les relations fiscales entre le Royaume-Uni et ses colonies et possessions, que, pendant la durée de la convention, aucune préférence ne sera accordée dans le Royaume-Uni aux sucres coloniaux vis-à-vis des sucres originaires des États contractants.

3° Il déclare enfin que la convention sera soumise par ses soins aux colonies autonomes et aux Indes orientales pour qu'elles aient la faculté d'y donner leur adhésion.

Il est entendu que le gouvernement de Sa Majesté Britannique a la faculté d'adhérer à la convention au nom des colonies de la Couronne.

B. — Le gouvernement des Pays-Bas déclare que, pendant la durée de la convention, aucune prime directe ou indirecte ne sera accordée aux sucres des colonies néerlandaises et que ces sucres ne seront pas admis dans les Pays-Bas à un tarif moindre que celui appliqué aux sucres originaires des États contractants.

Le présent protocole de clôture, qui sera ratifié en même temps que la Con-

Digitized by Google

vention conclue à la date de ce jour, sera considéré comme faisant partie intégrante de cette convention et aura même force, valeur et durée.

En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés ont dressé le présent protocole.

Fait à Bruxelles, le 5 mars 1902.

***

3° — LOI DU 28 JANVIER 1903

relative au régime des sucres (*J. O.*, 29 janvier, p. 525) (1).

(1) *A*. La discussion la plus prompte de la convention de Bruxelles et des articles de la loi de finances, qui en étaient l'aboutissement nécessaire, fut demandée, à la séance du 2 décembre 1902, par M. *Maurice Berteaux*. (*J. O.*, Déb., p. 2851) : « Si avant le 1er février, nous n'avions pas, dans les deux Chambres, adopté les dispositions nécessaires à la ratification de la convention de Bruxelles et, je le dis aussi, les articles de la loi de finances qui en assurent l'exécution, nous aurions fait tomber, en ce qui concerne la France, l'accord intervenu ». — Une demande d'ajournement à la rentrée, déposée par M. Pams, fut rejetée par 375 c. 167 voix. — Le surlendemain, le maintien à l'ordre du jour des art. 26 à 31 du projet de loi de finances, fut décidé, par 362 c. 351 voix, nonobstant les observations divergentes de M. *Augé* et une motion contraire de M. *Chapuis*, qui affirmait la connexité des trois dispositions fiscales : 1° détaxe des sucres ; 2° réglementation des bouilleurs de cru ; 3° modification du régime des zones. — L'ensemble du projet de loi fut adopté, à la Chambre, le 5 décembre, par 537 contre 14 voix (*J. O.*, p. 2941). — La discussion au Sénat eut lieu, le 23 janvier 1903.

B. Voici quelques détails [Rapport *Berteaux*, *loc. cit.*, p. 426-427] sur les effets attendus de la convention de Bruxelles tant sur la production et l'industrie nationales que sur le budget : « Le gouvernement estime que la suppression des primes ne peut manquer d'exercer une influence profonde sur la production. Les débouchés à l'étranger seront sans doute considérablement restreints ; dans ces conditions, il fallait rechercher le moyen de développer la consommation intérieure. C'est le résultat que l'on attend du large dégrèvement proposé et qui aboutit à une réduction de 37 centimes par kilogramme.

« L'administration des finances évalue à 1.100.000 tonnes notre production totale, y compris l'apport de nos colonies et la consommation intérieure à 420.000 ou 440.000 tonnes ; il reste donc un excédent de 660.000 à 680.000 tonnes qu'il faut écouler sur les marchés tiers. [Comp. les chiffres donnés à la tribune du Sénat, le 23 janvier 1903, par MM. *Gomot* et *Viger* (*J. O.*, *Déb. parl.*, p. 63, 66]. — En admettant que l'accroissement de la consommation provoqué par l'abaissement des prix de vente à l'intérieur soit de 20 p. 100, il resterait encore un excédent de 528.000 à 544.000 tonnes, dont la plus grande partie, il faut l'espérer, continuera d'alimenter les marchés étrangers. Mais les plus optimistes peuvent craindre qu'il ne nous reste en dernière analyse un excédent de la production sur la consommation intérieure et l'exportation cumulées. Tous nos efforts doivent donc tendre au développement de la consommation du sucre, soit par la consommation directe, soit par le développement des industries diverses qui utilisent le sucre et dont les produits (confitures, bonbons, confiseries, etc.) sont susceptibles d'exportation. On sait quel essor ces industries ont pris en Angleterre grâce à l'empressement des nations européennes à leur fournir le sucre à bas prix.

« Voici comment M. le ministre des finances justifie ses évaluations. Il estime que le produit de la nouvelle taxation pour 1903 s'élèvera à 134.267.200 fr., soit en chiffres ronds à 134.300.000 fr. L'accroissement normal de la consommation étant de 10 millions par an, d'après les statistiques de l'administration des contributions indirectes, et en

Digitized by Google

ART. 1er. — A partir du 1er septembre 1903 (1) les droits sur les sucres

prenant pour base la consommation de 1901 qui s'est élevée à 417 millions de kilogr., on pourrait évaluer la consommation de 1903 à 427 millions. Mais une partie de cette quantité sera passible des tarifs actuels, les nouveaux tarifs n'étant applicables qu'à partir du 1er septembre 1903. D'après les résultats des huit premiers mois de l'année 1901, les quantités consommées s'élèveraient à 259.667.000 kilogr., qui seraient passibles des tarifs actuels. La différence par rapport à la consommation totale (427 millions) et passible du nouveau tarif serait donc de 167.333.000 kilogr., mais sur la quantité de 259.667.000 kilogr. attribuée à la consommation des huit premiers mois de 1903 une partie est passible, soit du droit de 60 fr., soit du droit de 30 fr., et le surplus bénéficie de la déduction coloniale. L'administration des finances évalue à 62.667,000 kilogr. les quantités qui seront soumises, en 1903, au droit de 60 fr. et à 197.000.000 celles qui seront soumises au droit de 30 fr.

« Mais des 62.667.000 kilogr., il faut déduire les stocks en raffinerie ou existant dans le commerce libre et que l'on évalue à 45.000.000. De sorte que les quantités passibles du droit de 60 fr. seraient réduites à 17.667.000 kilogr. Par suite, l'évaluation du produit de la période du 1er janvier au 31 août 1903 s'établirait ainsi :

Sucres à 60 fr., 17.667.000 kilogr.	10.600.200	131.150.200
Sucres à 30 fr., 197.000.000 kilogr.	59.100.000	
En majorant de 20 p. 100 la consommation attribuée aux quatre derniers mois de 1903 (167.333.000), on obtient une quantité de 245 millions 800.000 kilogr. qui, taxée à 25 fr., donnerait.	61.450.000	
A laquelle somme s'ajoutent :		
Pour les sucres expédiés en Corse (1/2 droit).	577.000	134.267.200
Pour les glucoses.	2.200.000	
Pour les maïs et amidons.	340.000	
En chiffres ronds.		134.300.000
Les résultats de la pénultième année donnent un produit de.		156.935.100
La différence en moins serait de.		22.635.100
A laquelle s'ajoute celle de..		2.697.500
Représentant des taxes qui disparaîtront avec le nouveau régime (redevance 0 fr. 30 imposée aux fabricants par la loi du 4 juillet 1887 et redevance de 1 fr. par 100 kilogr. pour surveillance du sucre employé au sucrage).		
Soit un total, qui représenterait le sacrifice du Trésor, de . .		25.332.600

(1) Au Sénat (séance du 23 janvier 1903, *J. O.*, p. 70), M. *Mir* protesta, pour le cas où l'interdiction du sucrage ne serait point décidée, contre la date du 1er septembre fixée pour l'application du dégrèvement. Mais il retira lui-même son amendement, sur les observations du président de la commission des finances, et du ministre des finances disant : « L'amendement de M. Mir aurait pour effet de soumettre tous les sucres produits pendant les mois de septembre et d'octobre au droit plein de 64 fr. La convention ayant édicté qu'à partir du 1er septembre il n'y aura plus de primes, le résultat que je viens d'indiquer découlerait nécessairement de son adoption. Quelle serait en définitive la situation faite aux producteurs et aux consommateurs ? En ce qui concerne les producteurs, la portion du droit de 64 fr., dont ils bénéficient actuellement à titre de prime, ne pourrait plus leur être rétrocédée. Par contre, le consommateur continuerait momentanément à supporter ce même droit, à raison même d'un acte diplomatique qui cependant n'obtient l'adhésion des Chambres que parce qu'il coïncide avec un dégrèvement ; on aboutirait ainsi à un résultat diamétralement opposé à celui que l'on cherche ».

Digitized by Google

de toute origine livrés à la consommation sont ramenés aux taux ci-après fixés, décimes compris (1) :

Sucres bruts et raffinés : 25 fr. par 100 kilogrammes de sucre raffiné (2) ;

Sucres candis : 26 fr. 75 par 100 kilogrammes de poids effectif (3).

A partir de la même date, le droit de fabrication de 1 fr. par 100 kilogrammes, institué par l'article 4 de la loi du 7 avril 1897, est supprimé ; le droit de raffinage établi par ledit article 4 est ramené de 4 à 2 francs (4).

Est autorisée, pour l'emploi aux usages agricoles, dans les conditions qui auront été déterminées par décrets, l'expédition en franchise de mélasses épuisées n'ayant pas plus de 50 p. 100 de richesse succharine absolue (5).

(1) Ce texte a été voté à la suite du rejet par la Chambre, d'accord avec la commission du budget et le gouvernement :

1° A 430 contre 152 voix, d'un amendement de M. *Magnaudé*, tendant à faire admettre à partir du 1er septembre 1903 : 1° la suppression des droits sur le sucre brut, et 2° la fixation à 50 fr. par 100 kil. de ceux sur le sucre raffiné (*Ch.*, 4 déc. 1902, *Déb.* p. 2909).

2° A 412 contre 135 voix, d'un amendement de M. *Lafferre* modifiant ainsi les chiffres du projet : Sucres bruts et raffinés, 40 fr. par 100 kilogr. de sucre raffiné ; Sucres candis, 43 fr. par 100 kilogr. de poids effectif ; Glucoses, 8 fr. par 100 kilogr. de poids effectif.

(2) « En réponse aux propositions mentionnées à la note précédente, le *ministre des finances* dit (*ibid.*, p. 2910) : « M. Caillaux avait proposé un droit de 40 fr. Au lendemain de la convention de Bruxelles, il s'est appliqué à compenser le déficit que la détaxe doit produire dans le budget... Il avait proposé ce chiffre avec l'intention de l'abaisser à 35 fr... Je suis parti de ce chiffre de 35 fr. dans l'étude de la préparation de mon budget ; mais, en pesant le profit qu'une telle taxe pouvait procuer à la région betteravière, il m'a paru qu'il était de meilleure politique financière de l'abaisser, afin que, la consommation se développant, on pût retrouver en partie les avantages qu'on allait perdre dans le cas où l'exploitation irait se restreignant.... » — Sur ce chiffre même de 25 fr. établi par l'art. 1er, *M. Viger*, au Sénat (séance du 23 janvier 1903, *Déb. parl.*, p. 66) déclara : « Si nous votons la convention, c'est que M. le ministre des finances nous en a donné le moyen par le projet qui abaisse le droit à 25 fr. Avec le droit de 40 fr., tel que nous le proposait M. Caillaux, nous n'aurions pu adopter la convention parce que nous n'y avions plus aucun avantage, et voici pourquoi : les perceptions de l'État avaient été inférieures à 40 fr. en 1901, et alors, en mettant 40 fr. d'impôt, on augmentait par le fait la charge du consommateur sans aucune espèce de profit pour le producteur. Avec l'impôt de 25 fr., nous déclarons qu'il n'en sera pas ainsi, bien que dans l'avenir nous entrevoyions la nécessité de supprimer progressivement l'impôt sur le sucre, qui est un véritable aliment, car enfin 25 fr., c'est encore un impôt de 80 à 90 p. 100, et même de 100 p. 100, et nous espérons que peu à peu on supprimera cet impôt sur une précieuse denrée alimentaire ».

Deux amendements furent retirés, qui avaient été proposés par MM. *Plichon* et *Noel*, pour fixer les droits sur les sucres, l'un uniformément à 15 fr. par 100 kil. ; l'autre, par voie de distinction entre les sucres raffinés et bruts, à 25 fr. et 15 fr. par 100 kil.

(3) Le projet de loi contenait un 4e paragraphe, relatif aux « Glucoses : 7 fr. 25 par 100 kil. de poids effectif ». Cette disposition fut disjointe, et la discussion, d'un commun accord, reportée à la loi de finances.

(4) MM. *Chauvin* et *Siegfried* renoncèrent à la disposition additionnelle « et cessera d'être perçu le 31 déc. 1904 » qu'ils avaient d'abord formulée.

(5) V. sur la condition fiscale des *mélasses destinées aux usages agricoles* avant et après la loi de 1884, le Rapport partiel de M. Maurice Berteaux, au nom de la commission du

Digitized by Google

ART. 2. — Les surtaxes de douane sur sucres étrangers de toute origine (1) sont, à partir de la même date, modifiées ainsi qu'il suit :

Sucres raffinés et sucres bruts d'un titrage de 98 p. 100 au moins, 6 fr. par 100 kilogrammes de poids effectif ;

Autres sucres, 5 fr. 50 par 100 kilogr. de poids effectif ;

Les sucres candis seront comptés à raison de 107 kilogr. de sucre raffiné par 100 kilogr. de candi, poids effectif.

Sont maintenues les dispositions des articles 5 de la loi du 7 avril 1897 et 1 et 2 de la loi du 14 juillet 1897.

ART. 3. — Les détaxes de distance instituées par les articles 2 et 3 de la loi du 7 avril 1897 seront dorénavant allouées à raison du montant effectif des frais de transport dont il sera justifié, sans que toutefois les taux fixés par les articles précits puissent être dépassés (2).

budget chargée d'examiner les art. 26 à 31 du projet de loi des finances (régime des sucres). *Docum. parlem.*, annexe n° 524, (séance du 1er déc. 1902), p. 425. — Au cours de la discussion, deux propositions de M. *Lasies*, tendant, l'une à faire attribuer à l'Etat « le monopole de la raffinerie du sucre », l'autre à exonérer de tout droit les « sucres consommés par les hôpitaux et établissements de bienfaisance de toute nature, et par les communes pour l'assistance gratuite », furent, toutes deux, repoussées.

(1) Sur ces surtaxes, V. le rapport précité de M. *Berteaux*, *ibid.*, p. 425.

(2) A la séance du 5 décembre (*J. O.* Déb., p. 2929-2934), la disjonction fut prononcée, sans difficulté, d'un amendement défendu par M. *Chauvin*, aux termes duquel « la détaxe de distance relative aux expéditions de *sucre indigène* sur les ports de l'Atlantique et de la Méditerranée ainsi que sur les raffineries de l'intérieur, sera désormais accordée dans le seul cas où le souscripteur des obligations d'admission temporaire en fera l'apurement au moyen de *certificats d'exportation* de sucres raffinés par lui-même », et par lequel était soulevée toute la grave question des *détaxes*. — Autrefois les raffineries des ports transformaient des sucres coloniaux ; pendant une partie de l'année, la production des colonies françaises suffisait à leur activité ; mais il venait une saison où, tous les sucres coloniaux originaires des colonies françaises ayant été épuisés, ces raffineries étaient contraintes de mettre en œuvre des sucres des colonies étrangères, parce que le sucre des betteraves était trop éloigné d'elles pour leur permettre de l'acquérir sans détriment pour leurs intérêts ; dans ces circonstances, le législateur, par une fiction, a voulu, en quelque sorte, transporter le territoire qui produit le sucre de betterave et le mettre à la portée des raffineries ; d'où, *la détaxe de distance*. — Or, M. Chauvin rappelait, très exactement, que la loi de 1897 institua une détaxe de distance de 2 fr. par 100 kilogr., au triple profit : *a*) de ceux qui recevraient des sucres bruts partis de la mer du Nord ou de la Manche à destination des ports de l'Atlantique ou de la Méditerranée ; *b*) de ceux qui recevraient des sucres bruts, par voie de terre, de fabriques situées à 250 kil. au moins des dépôts ; *c*) de ceux qui recevraient des sucres expédiés de fabriques situées à 300 kil. au moins des raffineries de l'intérieur. — Or, tandis que les détaxes de distance en question ne peuvent exister et être conservées par les raffineurs qu'à la condition d'expédier des sucres ayant bénéficié de la détaxe de distance, l'orateur : 1° signalait ce fait que le Trésor, au lieu de payer la détaxe de distance sur 63.000 tonnes seulement (chiffre total des exportations des raffinés par les ports privilégiés) la paie sur un chiffre bien supérieur, sur 101.600 tonnes, 38.000 tonnes bénéficiant ainsi de la détaxe de 2 fr. alors qu'elles ne sont pas exportées ; et 2° expliquait cette fissure par l'existence de la spéculation suivante : lorsqu'un raffineur d'un port

Digitized by Google

ART. 4. — Les sucres destinés à entrer dans la préparation de produits alimentaires en vue de l'exportation pourront être reçus et travaillés en franchise des droits dans des établissements spécialement affectés à cette fabrication. Ces établissements, érigés en entrepôts réels, seront soumis à la

privilégié exporte 100 kilogrammes de sucre, il gagne 62 fr. ; si, au contraire, un raffineur du Nord ou de l'intérieur, non privilégié, exporte la même quantité de sucre, il ne gagne que 60 fr. : il y a donc, entre le certificat d'exportation aux mains du raffineur privilégié et le certificat d'exportation aux mains du raffineur non privilégié, un écart de 2 fr. Eh bien ! il existe une spéculation, un commerce de certificats d'exportation, et cette détaxe de 2 fr. qui constitue le bénéfice du raffineur privilégié est partagée par lui avec les autres raffineurs, de telle sorte que les quantités non exportées, livrées à la consommation intérieure, bénéficient, indûment et contrairement à la volonté du législateur de 1897, de la détaxe de 2 fr. qui ne devrait profiter qu'aux véritables exportations. Les raffineurs non privilégiés créent, en effet, des certificats d'exportation qui pour eux ne vaudraient que 60 fr., et qui, étant remis aux mains de raffineurs privilégiés, valent 62 fr. Un cours s'établit entre 60 et 62 fr. C'est le partage par le syndicat des raffineurs de la prime payée de façon injusticiable par le Trésor et par les consommateurs. — Cette argumentation provoqua les observations suivantes du *ministre des finances* : « Cette détaxe n'est pas onéreuse pour le Trésor, car elle trouve sa compensation dans une surtaxe sur les sucres raffinés qui, établie par la loi de 1897 au taux de 4 fr. pour faire face aux primes d'exportation, supprimées depuis par la convention de Bruxelles, est maintenue dans le nouveau régime, au taux de 2 fr. pour apurer le solde du compte des primes et faire face à la détaxe de distance. En réalité, tout cela se réduit à une balance entre ces deux éléments : d'un côté, l'apurement du compte et la détaxe de distance, et, de l'autre, la taxe de raffinage qui, dans mon esprit, est appelée à être revisée le jour où le compte des primes sera apuré. On a prononcé le mot de fraude. Il n'y a pas de fraude. Le régime de l'admission temporaire se conçoit de deux façons, ou à l'identique ou à l'équivalent. Le système de l'équivalent est la manière libérale de comprendre l'admission temporaire. Il repose sur cette conception que, si à l'entrée en France d'un produit étranger correspond la sortie d'une quantité équivalente manufacturée, quel que soit le point de sortie et bien qu'il soit différent du point d'entrée, les conditions du marché de consommation restent exactement ce qu'elles auraient été si aucune importation n'avait eu lieu. De grandes facilités sont données au commerce par cette fiction, car ce n'est qu'une fiction qui existait autrefois pour les blés et qui existe aujourd'hui pour les sucres. Elle consiste à faire entrer des sucres bruts par le port de Marseille et à faire sortir une quantité équivalente de sucre raffiné par les ports du Nord et du Pas-de-Calais. En réalité, la marchandise exportée n'est pas celle qui a été introduite et l'exportateur n'est pas celui qui l'a importée. Ce dernier, pour apurer son obligation, s'adresse à un exportateur quelconque — dans le cas actuel, ce sont les raffineurs de Paris — et lui achète des acquits pour lui permettre de justifier de la sortie du territoire national d'une quantité équivalente de raffiné. Mais la raffinerie de Paris n'a pas un intérêt bien considérable à faire disparaître la minime faveur ainsi accordée aux raffineries des ports : elle vend ses acquits 75 centimes ou 1 fr. Si vous donnez satisfaction à l'amendement, quelle situation en résultera-t-il ? — Les raffineries, autres que celles des ports, comme celles du Puy-de-Dôme et de divers autres départements du Centre n'exportent pas ; leur situation géographique le leur interdit ; elles ne peuvent qu'essayer de se procurer les acquits dont je parlais ; les raffineries des ports, au contraire, pourront continuer à exporter, mais en limitant leurs exportaions aux sucres qu'elles ont reçus et manutentionnés elles-mêmes.... Ce n'est pas un débat qui met en jeu de grands intérêts. Je persiste à penser qu'il vaudrait mieux ajourner la question jusqu'à la discussion de la loi de finances ou jusqu'au moment où nous aurons à discuter sur la surtaxe de 2 fr »

Digitized by Google

surveillance permanente des employés des contributions indirectes ; les frais de cette surveillance seront à la charge des fabricants. Des décrets détermineront les conditions d'agencement des fabriques, les obligations à remplir par les fabricants et, d'une manière générale, toutes les mesures d'application du présent article. Les contraventions aux dispositions de ces décrets seront passibles des peines édictées par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1873 (1).

Art. 5. — Sont abrogés à partir du 1er septembre 1903 :

Les articles 2 de la loi du 29 juillet 1884 et 2 de la loi du 5 août 1890 qui accordent une modération de taxe aux sucres employés au sucrage des vins, cidres et poirés, ainsi que l'article 3 de la loi des finances du 29 décembre 1888 ;

L'article 7 de la loi du 4 juillet 1887 ;

(1) Ce texte a été adopté d'emblée. Il avait fait l'objet d'observations explicites dans le projet de loi déposé par M. *Caillaux*, ministre des finances, à la séance du 29 mars 1902 (*J. O.*, *Doc. parlem.*, ann. n° 3190, p. 448) : « D'autre part, le rétablissement d'un régime qui cesse de faire de l'extension prise par l'industrie nationale une source de déficit dans le rendement de l'impôt permettra de reprendre l'étude du dégrèvement total des sucres affectés à des usages autres que l'alimentation humaine. Le projet lui-même contient une première mesure (art. 4) qui s'inspire de considérations analogues et qui paraît de nature à favoriser l'écoulement de notre surproduction. Elle consiste à autoriser le travail en entrepôt pour la préparation, en vue de l'exportation, des confitures, fruits confits, bonbons, biscuits, lait condensé, sirops et autres produits à base de sucre. — Le régime actuellement applicable à ces préparations a été établi par les décrets des 8 août 1878 et 18 septembre 1880. Aux termes de ces décrets, l'impôt intérieur de consommation est remboursé sur le sucre cristallisable existant en cet état dans les produits manufacturés livrés à l'exportation. L'application de cette disposition ne laisse pas de présenter des inconvénients ; de tout temps elle a soulevé des réclamations justifiées de la part des industriels. Il n'est pas douteux, en effet, que, pour la plupart des produits à base de sucre et notamment pour les confitures et fruits confits, la quantité de sucre cristallisable (saccharose) existant au moment de l'exportation et qui sert de base à la restitution du droit est sensiblement inférieure à celle qui a été réellement imposée et employée dans la fabrication. En raison des acides végétaux contenus dans les fruits acides qui ont un pouvoir inversif plus ou moins élevé, une partie du sucre cristallisable subit un changement d'état et se transforme en sucre interverti, c'est-à-dire en glucose (plus exactement en un mélange de dextrose et de lévulose) qu'il n'est pas possible de faire bénéficier de la détaxe, par la raison que les procédés d'analyse ne permettent pas de distinguer la glucose provenant de l'inversion du sucre cristallisable de la glucose naturelle des fruits. Il en résulte que l'exportateur n'obtient pas le remboursement intégral du droit payé sur le sucre réellement mis en œuvre à titre de matière première et se trouve frustré d'une partie plus ou moins considérable de la restitution à laquelle il pourait légitimement prétendre. [Comp. à cet égard des observations de M. *Viger*, à la séance du Sénat, le 23 janvier 1903, *Déb. parl.*, p. 67]. Nous avons pensé qu'il convenait de remédier à une situation aussi préjudiciable aux intérêts de notre industrie, en lui donnant la faculté d'employer, en suspension du payement de l'impôt, les sucres qui entrent dans la fabrication des confitures et autres préparations sucrées destinées à l'exportation. Nous sommes convaincus que nous ouvrirons ainsi de larges débouchés, non seulement au sucre lui-même, mais encore à d'autres matières, telles que les fruits, le lait, etc... que notre pays produit en grande abondance ».

Digitized by Google

Les articles 1er et 4 de la loi du 7 avril 1897 ;

Parmi les dispositions de la loi du 29 juillet 1884 et des lois subséquentes, celles qui ont organisé la prise en charge du sucre imposable dans les fabriques d'après le poids des betteraves mises en œuvre et qui ont accordé le bénéfice d'une immunité d'impôt aux sucres indigènes ou coloniaux français représentant des excédents de rendement ou des déchets de fabrication.

Sont remises en vigueur les dispositions légales antérieures à la loi de 1884 qui ont réglé la tenue des comptes dans les fabriques et la prise en charge de la production effective avec un minimum de rendement basé sur le volume et la densité des jus reconnus avant la défécation. Le taux de cette prise en charge est fixé à 1.500 gr. par hectolitre et par degré de densité au-dessus de 100 (densité de l'eau) (1).

Sont maintenues toutes les dispositions en vigueur relatives au mode d'imposition des sucres bruts d'après les méthodes saccharimétriques, ainsi que les dispositions des lois des 5 août 1890 et 26 juillet 1893, concernant l'exercice des raffineries et, d'une manière générale, toutes les dispositions des lois antérieures qui ne sont pas contraires à la présente loi.

Art. 6. — Il sera procédé à l'inventaire des sucres et sirops de toute nature (à l'exception des mélasses) qui existeront au 1er septembre 1903, dans les raffineries et établissements assimilés (2).

Les sucres raffinés seront comptés pour leur poids intégral et les sucres

(1) Ce mode de prise en charge a été réglé par la loi du 31 mai 1846. Depuis que les fabriques sont soumises à une surveillance permanente, la prise en charge n'a guère que le caractère d'une évaluation du produit présumé de la fabrication. Il est utile de la conserver dans un intérêt de statistique et comme moyen de contrôle des constatations ultérieures. Le minimum de rendement était primitivement de 1.400 grammes de sucre par hectolitre de jus et par degré de densité. En 1880, ces 1.400 grammes de sucre brut ont été convertis en 1.200 grammes de sucre raffiné. On propose de porter ce dernier taux à 1.500 grammes. Ce relèvement est certainement justifié. En effet, grâce aux faveurs concédées par la législation sucrière de 1884, l'industrie a considérablement amélioré ses procédés de fabrication et imposé, tant dans les procédés de culture que dans le choix des graines, des modifications profondes. C'est ainsi qu'avant 1884 on extrayait difficilement 6 kilogr. de sucre de 100 kilogr. de raves, tandis qu'aujourd'hui le rendement industriel atteint et dépasse même 12 kilogr. Il est à croire que ce résultat est définitivement acquis, et, dans ces conditions, on peut être assuré que le minimum de 1.500 grammes fixé par l'article 5 sera facilement couvert. Du reste, en Italie et en Belgique où il présente un caractère définitif, le rendement légal a été, ces dernières années, porté à 2.000 grammes en sucre brut, c'est-à-dire à environ 1.800 grammes en sucre raffiné (Rapport précité *Berteaux*, p. 426).

(2) Sur une observation de M. Gaston *Menier*, demandant aussi un inventaire pour les différentes fabriques utilisant le sucre pour leurs produits, M. *Brunet*, directeur général des douanes, commissaire du gouvernement, déclara s'être entendu avec son collègue des contributions directes pour la création de tous les *entrepôts réels provisoires* utiles afin de favoriser au commerce la mise en entrepôts de ses produits (*J. O.*, Ch., séance du 5 déc. 1902, *Déb. parl.*, p. 2935). — V. des observations du même genre, faites, au Sénat, par M. Charles *Prevet*, le 23 janvier 1903 (V. *J. O.*, *Déb. parl.*, p. 71).

Digitized by Google

candis pour 7 p. 100 en sus. Les autres sucres et les sirops en cours de fabrication seront évalués en sucre raffiné dans les conditions fixées par l'article 18 de la loi du 19 juillet 1880.

Les quantités inventoriées seront, jusqu'à due concurrence, imputées aux obligations d'admission temporaire en cours, lesquelles seront apurées, soit par la représentation de certificats d'exportation ou d'entrée en entrepôt postérieurs au 31 août 1903, soit par le paiement du droit de 25 fr. par 100 kilogr. de sucre raffiné.

Les obligations d'admission temporaire pour lesquelles il n'aura pas été représenté, au moment de l'inventaire, des quantités correspondantes de sucres raffinés ou de matières en cours de fabrication ne pourront être apurées qu'au moyen de certificats d'exportation ou d'entrée en entrepôt antérieurs au 1er septembre 1903 ou par le paiement de l'ancien tarif sur les quantités de sucre raffiné prises en charge.

A titre exceptionnel, le délai d'apurement des obligations d'admission temporaire souscrites du 1er au 30 juin 1903 est porté de deux à trois mois.

Dans les quinze jours qui précèderont le 1er septembre 1903, les employés des douanes et des contributions indirectes seront admis, de jour et de nuit, dans les raffineries et établissements assimilés. Ils pourront suivre les opérations industrielles et procéder à toutes les constatations et vérifications préparatoires qu'ils jugeront nécessaires.

Pendant les opérations d'inventaire, le travail sera complètement arrêté dans les ateliers et magasins ; les raffineurs et assimilés ou leurs représentants auront, au fur et à mesure des opérations, à déclarer le poids et le titrage des produits de toute nature existant dans chaque atelier ou magasin.

Art. 7 (1). — Quiconque voudra ajouter du sucre à la vendange est tenu

(1) Ce texte est la reproduction d'un amendement de *M. Chaigne*, qui fut combattu notamment :

1° Quant au principe, par M. *Decker-David (J. O., Déb. parl.*, p. 2936) avec cette raison que « la proposition de M. Chaigne, si elle était adoptée en son entier, instituerait, dans la pratique des choses, le droit de viner tous les vins à raison de trois degrés par hectolitre de vin. — C'est ouvrir la porte à la fraude et inviter tous les viticulteurs à employer dans leurs cuves le sucre et augmenter ainsi la qualité, et j'ajoute aussi la quantité de leurs vins. Car, à l'heure actuelle, la science n'a pas les éléments suffisants pour lui permettre d'analyser et de reconnaître à moins de 40 p. 100 le mélange des vins de sucre avec les vins naturels. Si vous autorisiez, par l'adoption de la première partie de l'amendement, le mélange des vins naturels avec les vins de sucre, tous les viticulteurs pourront remonter leurs vins de première cuvée, et vous condamnez toute la viticulture honnête, et particulièrement celle du Midi qui livre sans aucune addition de sucre le produit naturel de ses vignobles. — Si nous protestons contre l'emploi du sucre pour la vinification de première cuve, nous déclarons nous associer pleinement à l'autorisation de mettre du sucre sur les marcs et extraits des vins de qualité inférieure pour la consommation familiale des producteurs et du personnel exploitant la propriété viticole. Il faut bien qu'à la veille de la disparition des bouilleurs de cru et

Digitized by Google

d'en faire la déclaration, trois jours au moins à l'avance, à la recette buraliste

de la fabrication des eaux-de-vie de marc on nous laisse au moins l'emploi de ces marcs pour en faire du vin pour la consommation familiale ».

2° Quant aux sanctions, par M. *Lauraine* qui, après avoir rappelé comment le texte discuté, reproduisant la loi de 1900, établissait entre l'un et l'autre une opposition : « Si les dispositions de la loi de 1900 sur le sucrage des vendanges pouvaient avoir une sanction à cette époque, c'est parce qu'il y avait à ce moment une différence de taxe entre le sucre livré à la consommation ordinaire et le sucre employé dans les vendanges. On comprend que, dans ces conditions, la déclaration faite par le viticulteur était une garantie parce qu'elle était obligatoire, fatale, sous peine de privation du bénéfice de la détaxe demandée. Mais, maintenant que le sucre sera taxé uniformément à 25 fr., je vous demande quel fond vous faites sur la déclaration hypothétique du viticulteur qui aurait l'intention d'atteindre à la fois et le fisc et la santé publique ? Vous édictez des mesures que j'approuve, en principe, mais vous faites œuvre vaine parce que vous n'avez aucune sanction ; donc vous vous trouverez n'avoir rien fait (*J. O., ibid.*, p. 3939) ».

Un amendement, proposé par M. *Augé*, suivant lequel « un titre de mouvement accompagnant les sucres à leur sortie des fabriques jusqu'à la consommation, de façon à permettre à l'administration d'en préserver l'emploi » fut repoussé, à la même séance, par 492 contre 41 voix.

Au Sénat (séance du 24 janvier 1903), des argumentations de même nature furent développées, notamment par M. *Gauthier* (Aude), qui, longuement, fit l'histoire et le procès du sucrage : « Nous avons voté cette réduction de taxe par esprit de justice, et nous l'aurions votée avec joie si le sucre devait aller seulement à la consommation ordinaire. Malheureusement, le sucre va aller aussi au sucrage des vins, et il nous a paru qu'il y avait là un danger énorme pour la viticulture. En effet, si vous fixez la taxe à 25 fr., que vous y ajoutiez, d'une part, le prix du sucre blanc, qui est de 25 fr. par 100 kilogr., et, d'une part, le prix du transport et de la manutention, il sera facile d'établir par un simple calcul que le litre d'alcool va revenir à 1 fr. et pas davantage. Avant 1884, le sucrage n'existait pas.. On n'avait aucun avantage à le faire. En effet, si vous observez la période qui s'étend, par exemple, de 1875 à 1884, vous y voyez que le sucre se vendait à 130 fr. les 100 kilogr., que le degré alcoolique revenait à 2 fr. 50 ; le vin ne se vendant pas au-delà de 2 fr., il était infructueux de sucrer les vins. En 1884, on voulait, disait-on, aider à la fois la viticulture et la culture de la betterave ; on donna des millions à la betterave, et du même coup on créa une concurrence qui allait devenir redoutable pour la viticulture. A la date du 22 juillet 1885, un règlement d'administration publique, ayant pour but de déterminer l'application de la loi du 21 juillet 1884, maintenait la faculté du sucrage aux vins de première cuvée, ce qui était licite, mais l'étendait, ce qui était abusif, aux vins de deuxième cuvée ; cela ne suffisait pas : à quiconque voulait faire du vin de première et de seconde cuvée, le même règlement accordait la détaxe dans la proportion de 20 kilogr. pour la première et de 50 kilogr. pour la seconde cuvée par trois hectolitres de vendanges. Or, d'une part, 70 kilogr. de sucre représentent 40 litres d'alcool ; d'autre part, 3 hectolitres de vendanges représentent 2 hectolitres de vin ; le règlement mettait donc 20 litres d'alcool par hectolitre de vin à la disposition de tous les fabricants de vin de sucre ; et, comme l'hectolitre de vin naturel produit ne porte avec lui que 10 litres au maximum d'alcool en moyenne, il en résultait que ces fabricants pouvaient multiplier par 3 leur production ordinaire. — En 1887, les bonis de fabrication avaient imposé au Trésor des charges plus considérables que celles qui avaient été prévues ; il fallait de l'argent pour faire face à la dépense croissante.... La taxe sur le sucre, qui était alors de 59 fr., fut fixée à 60 fr. ; une seconde fois, on prit 10 fr. par 100 kilogr. dans la page du consommateur pour les verser aux agriculteurs du Nord sous forme de boni. En même temps, on fixa la taxe sur le sucre servant au sucrage des vins à 24 fr. au lieu de 20 et la prime accordée au sucre s'éleva de ce fait de 26 à 30 fr. — En 1897, la culture de la

Digitized by Google

des contributions indirectes. La quantité de sucre ajoutée ne pourra pas être supérieure à 10 kilogrammes par trois hectolitres de vendanges.

betterave s'était développée dans des proportions inouïes. Il fallait, à tout prix, trouver des débouchés à ce sucre hors du marché intérieur. Nous votâmes les 4 fr. de prime d'exportation demandés. Le résultat de ce vote fut que le sucre produit en France se vendit un peu plus cher chez nous et un peu moins cher en Angleterre. Les 4 fr. de prime furent encore demandés aux consommateurs.... C'était la troisième opération de ce genre. En même temps, on votait la loi de 1897 sur les vins artificiels, qui interdisait la vente des vins de sucre. La loi de 1897 était un leurre, car jamais il ne fut fabriqué plus de vins de sucre qu'après sa promulgation. Tout simplement parce que l'esprit de la loi et sa lettre ne furent en aucune façon respectés par l'administration : on interdisait la fabrication du vin de sucre ; il paraissait donc naturel qu'on privât ceux qui voulaient en fabriquer de la matière première de cette fabrication, c'est-à-dire du sucre : on interdisait le vin de deuxième cuvée ; les 50 kilogr. de sucre dispensés de droit qu'on accordait pour cette deuxième cuvée devaient être frappés du droit plein ; mais on continua, après comme avant, à accepter toutes les déclarations de sucrage et à donner en réduction de droit à tous les déclarants 20 kilogr. de sucre pour la première cuvée, et 50 kilogr. pour la deuxième. — Aussi, jamais nous ne vîmes tant de vin de sucre sur le marché ; jamais le vin naturel ne fut à ce point concurrencé. En 1889, on employait jusqu'à 40.000 tonnes de sucre à la fabrication des vins de sucre... — En 1900, lorsque nous votâmes la loi des boissons, la fabrication des vins de sucre de première et de deuxième cuvée, fut de fait absolument interdite, non pas par le texte même de la loi, mais par le simple jeu de son application. La loi supprima, en effet, toutes les réductions de taxe pour les sucres allant à la fabrication des vins de première et de deuxième cuvée; tous ses sucres furent astreints à payer la taxe entière de 64 fr. L'obligation de payer cette taxe pleine rendait la fabrication des vins de sucre impossible parce qu'elle la rendait infructueuse. La suppression de la réduction de taxe aboutissait à l'interdiction du sucrage, non pas à l'interdiction légale, mais à l'interdiction de fait, celle-ci bien préférable à celle-là, car la loi peut être tournée ; tandis qu'on n'échappe jamais à la taxe payée à la fabrique. Cette interdiction fut tellement efficace qu'au lendemain de cette loi, les quantités de sucre employées au sucrage tombèrent à rien ou presqu'à rien, exactement aux quantités indispensables pour faire face aux besoins de la consommation familiale. — Maintenant (avec l'art. 7) vous avez mis en pièces l'œuvre que vous avez élaborée à cette époque et le danger de la concurrence par la fraude se dresse en face des viticulteurs aussi grand, aussi formidable que sous le régime des lois antérieures à 1900.... Vous dites : Il est besoin de relever le degré de certains vins dans certaines années pour les rendre marchands, vendables et consommables. C'est bien. Mais pourquoi prendre ce moyen détourné de donner à vos vins l'alcool qui leur manque, pourquoi ne pas revenir à la vieille pratique du vinage ?..... Des alcools de Charente arriveront à n'être plus qu'un vulgaire mélange d'alcool de vin et d'alcool de betterave. Et, quelle sera la situation du négociant qui viendra acheter les vins non sucrés ?... Ou bien ils les payeront tous au prix des vins non sucrés, et ceux qui auront sucré feront des bénéfices illicites ; ou bien ils les payeront aux prix des vins sucrés, c'est-à-dire à des prix réduits, et les possesseurs de vins non sucrés verront injustement diminuer leurs bénéfices légitimes ».

Le *ministre des finances* répondit : « Vraiment le projet dont le Sénat est saisi menace-t-il la législation actuelle des vins ? Il n'y a rien de semblable dans le projet. S'il change quelque chose, c'est la taxe du sucre. Seule cette taxe est changée, et, alors, peut-être ces observations eussent-elles été plus opportunément formulées au moment où le Sénat était appelé à dire s'il voulait ramener la taxe du sucre à 25 fr. ou la maintenir à un taux supérieur. Mais, après avoir ramené cette taxe à 25 francs, est-il permis, parce qu'il y a conflit entre plusieurs régions ou plutôt apparence de conflit, de dire que ce

Digitized by Google

Quiconque voudra se livrer à la fabrication de vin de sucre pour sa consommation familiale (1) est tenu d'en faire la déclaration dans le même délai. La quantité de sucre employée ne pourra pas être supérieure à 40 kilogrammes par membre de la famille et par domestique attaché à la personne, ni à 40 kilogrammes par trois hectolitres de vendanges récoltées.

Toute personne qui, en même temps que des vendanges, moûts ou marcs de raisin, désire avoir en sa possession une quantité de sucre supérieure à 50 kilogrammes est tenue d'en faire préalablement la déclaration et de fournir des justifications d'emploi (2).

pays est condamné jusqu'à la fin des temps à payer le sucre 70 et 75 fr., alors que ses voisins le paient 15 ou 20 fr. seulement?.... Vous me faites le reproche d'établir une sorte d'exercice chez ceux qui, ayant déclaré vouloir ajouter du sucre à leur vin, seront ainsi exposés à la surveillance de mes agents ; mais dans votre système il faudra l'établir, partout l'exercice ; il sera préventif ; il y aura toujours présomption qu'on ajoute du sucre, puisque cette pratique sera devenue non plus une contravention fiscale, mais un délit, une infraction à la loi pénale.... Je prétends qu'il est beaucoup plus facile d'appliquer une réglementation modérée, raisonnable, que de faire prévaloir une prohibition contraire à la nature des choses. En effet, dans le système que le gouvernement défend et qui a été adopté par la Chambre des députés, celui qui voudra ajouter du sucre à sa vendange, devra faire une déclaration. Mes agents auront alors la faculté d'aller le surveiller, ce qui le tiendra en éveil. Dans votre système, comment serai-je informé ?.... Par conséquent, il est certain qu'une règlementation limitée est plus pratique et doit produire de meilleurs résultats qu'une prohibition absolue. Je le répète, d'ailleurs : il n'est pas possible d'édicter une telle prohibition sans porter atteinte à des droits respectables ».

En conséquence, l'amendement de *M. Gauthier*, interdisant le sucrage, fut repoussé par 196 voix contre 83 (*J. O., Déb. parl.*, p. 80).

(1) A la question, formulée par M. *Darbot*, au Sénat (séance du 24 janvier 1903), de savoir si les personnes qui achèteront des vendanges, moûts ou marcs de raisins pourront, avec ces marcs, moûts ou vendanges, se livrer à la fabrication du vin de sucre pour leur consommation familiale ; si tous les cultivateurs pourront en produire, en achetant des vendanges sous la réserve que ce ne sera que pour la consommation de leur personnel, le *ministre des finances* a répondu catégoriquement (*J. O., Déb. parl.*, p. 75) : « Il résulte nettement des termes de l'art. 7 que le droit de faire du vin de sucre pour la consommation familiale est attaché, non pas au récoltant, mais à la récolte. *Là où la récolte se produit, la faculté natt.* Là où la vendange se transporte, la même faculté suit cette vendange ; par conséquent, le cultivateur qui n'est pas vigneron peut, en achetant des vendanges, jouir, pour assurer sa consommation familiale, des mêmes facilités que son voisin qui possède des vignes ».

(2) Un amendement fut proposé et retiré par *M. Denoix*, tendant à faire remplacer ou compléter le paragraphe 3 de cet article par le texte suivant : « Toute personne se livrant au commerce du sucre sera tenue d'avoir un registre délivré par l'administration, sur lequel seront inscrits les noms et adresses de tous ceux qui achèteront en une fois une quantité de sucre supérieure à 20 kilogr. de sucre. Ce registre sera constamment à la disposition des agents de la régie ». A l'appui de cette proposition, M. Denoix disait, le 21 janvier (*J. O.*, p. 81) : « Premièrement, l'amendement restreindrait l'exercice dans une grande proportion. En effet, pour vous assurer que chaque propriétaire de matières fermentées possède une certaine quantité de sucre, vous n'aurez pas à aller chez ce propriétaire, il suffira à vos agents de se rendre purement et simplement chez les épiciers du voisinage, d'y consulter les registres sur lesquels ils ont inscrit les noms et

Digitized by Google

Le service des contributions indirectes est chargé de contrôler l'exactitude des déclarations faites en exécution des dispositions ci-dessus (1-2).

adresses des acheteurs de ce sucre et alors, munis de ces renseignements, vos agents se présenteront chez ces personnes avec la quasi-certitude que leur visite sera assurée de succès. De cette façon, vos agents ne feront généralement que des visites utiles et leur travail sera singulièrement réduit, et le détestable exercice, qui ne sera que rarement pratiqué chez le viticulteur, sera transporté pour la plus grande partie chez les seuls marchands de sucre ».

(1) Sur ce point, *M. Darbot*, à la séance du 24 janvier 1903, au Sénat, fit entendre l'observation ci-après : « En présence de la réprobation véhémente que soulève la perspective de la déclaration et de l'exercice appliqués aux bouilleurs de cru, comment peut-il venir à l'idée de quelqu'un de réclamer et de mettre en œuvre ces mêmes mesures vis-à-vis des consommateurs de sucre ? Une surveillance même sévère des opérations de distillerie donnant ce liquide, l'alcool, qui est tout à la fois un poison et un aliment, peut se comprendre et se tolérer ; mais cette même surveillance s'exerçant au regard du consommateur de sucre, aliment de tout premier ordre et des meilleurs, tout simplement pour empêcher ces consommateurs de mettre du sucre dans le vin ou simplement dans l'eau qu'ils boivent, c'est très manifestement dépasser la mesure des règlementations permises. On comprend l'exercice pratiqué vis-à-vis des producteurs d'alcool, on ne peut le comprendre vis-à-vis des consommateurs de sucre. Et, en effet, l'alcool et le sucre étant des denrées subissant l'action du fisc, et par suite étant pour le Trésor public une source importante de revenus, il est naturel, il est légitime que l'Etat prenne des précautions pour éviter la fraude, c'est-à-dire la consommation d'alcool et de sucre qui n'auraient pas préalablement subi l'impôt auxquels ils sont l'un et l'autre assujettis. Mais ces précautions prises vis-à-vis des producteurs d'alcool et des consommateurs de sucre ne peuvent être efficaces, au point de vue de la fiscalité, que vis-à-vis des premiers et point vis-à-vis des seconds. Et, de fait, quand on fait circuler et consommer de l'alcool sans s'être mis en règle avec la régie, on spolie l'État, on diminue les recettes du Trésor et on surcharge d'autant la masse des contribuables. Il y a évidemment là une question d'intérêt général, car tout le monde est intéressé à voir l'autorité atteindre les fraudeurs. Mais n'est-il pas vrai qu'il n'en est pas de même du sucre ? En quoi la caisse publique sera-t-elle atteinte si telle personne, ne se contentant pas de mettre du sucre dans ses aliments, en met encore dans ses boissons ? N'est-il pas vrai, au contraire, que plus la liberté de consommer du sucre sera grande, plus la production en augmentera et plus l'impôt auquel il est assjetti rapportera à l'État ? »

En sens inverse, la veille, M. *Mir* (*J. O.*, *Déb. parl.*, p. 64-65), définissant des mesures propres à sanctionner l'art. 7, avait, outre l'interdiction de sucrage, demandé l'*exercice* dans les termes suivants : « Permettez-moi de rappeler qu'un ministre des finances, le 20 février dernier, à la Chambre des députés, disait qu'il était absolument désarmé contre les fraudes et contre la fabrication clandestine, parce que le grand débitant, celui de Paris tout au moins, était maître chez lui, qu'il pouvait se livrer à toutes les manipulations qui lui convenaient. Il n'y a qu'un moyen de l'en empêcher, c'est de *rétablir l'exercice*. C'est une mesure que l'on n'aurait peut-être pas osé vous proposer, au lendemain de la loi de 1900, mais à l'heure qu'il est, après l'expérience qui a été faite de la suppression de l'exercice, après la constatation des fraudes innombrables qui ont aggravé la crise de ces deux dernières années et en présence de la concurrence que les fraudeurs ont faite, avec leurs breuvages sans nom, au vin pur et authentique, c'est une mesure qui s'impose aux pouvoirs publics ».

(2) Une partie de la discussion intervenue au Sénat (séance du 24 janvier 1903, *J. O.*, p. 82-83) entre M. Monis et le ministre des finances doit être rapportée :

« M. *Monis* : Toute la discussion de M. le ministre des finances s'est établie sur cette idée qu'il laissait, au point de vue du sucrage, les choses en l'état où elles étaient avant la

Digitized by Google

Des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application du présent article.

Les contraventions aux dispositions qui précèdent et aux règlements qui seront rendus pour leur exécution sont punies des peines édictées par l'article 4 de la loi du 6 avril 1897. Ces peines sont doublées dans le cas de fabrication, de circulation ou de détention de vins de sucre en vue de la vente. S'il y a récidive, les contrevenants encourent, indépendamment de l'amende, une peine d'emprisonnement de 6 jours à 6 mois.

Les mêmes peines sont applicables aux complices des contrevenants.

présentation de l'article 7. — Cette proposition est loin d'être exacte. Quelle est, en effet, la situation actuelle au point de vue du sucrage ? Le sucrage n'est pas permis pour la vendange, il est autorisé pour la consommation familiale ; mais, de plus, il ne peut se faire qu'à l'aide d'une détaxe, et pour obtenir cette détaxe, celui qui veut sucrer est obligé de faire une déclaration à la régie ; il doit prendre un rendez-vous avec les représentants des contributions indirectes, et l'opération même du sucrage se fait avec eux d'une façon contradictoire. Il est dressé, du tout, des écritures qui sont reportées dans le bureau de la régie et sont communicables au public, qui peut, moyennant une taxe de 50 centimes, avoir une copie du procès-verbal de l'opération. C'est cela qui disparaît, et c'est la véritable garantie. — Quel sera le rôle de ce sucre que vous ajoutez arbitrairement à la vendange ?... Quand nous avions à lutter contre les vins de raisins secs, nous savions par la douane les quantités menaçantes qui étaient importées en France et qui allaient entrer en lutte contre nous. Quand on s'adressait pour créer les vins factices à l'alcool, l'opération était plus difficile, surtout depuis 1896, époque où le Sénat a mis bon ordre à un genre de fraude tout particulier en votant une proposition qui mettant un terme à la fraude des acquits fictifs, obligeait l'alcool à être accompagné d'acquits qui le suivaient partout. Il lui était presque impossible de rompre son ban, il était donc facile à surveiller. Mais avec le sucre mis à la portée de tous, vous avez une source de fraude partout ouverte. C'est l'alcool à domicile ; et la clandestinité du sucrage aggrave la concurrence qui en découle, puisqu'il fera peser sur le marché des quantités ignorées qui entreront toujours en lutte d'une façon mystérieuse. C'est le dérèglement perpétuel du marché sans espoir d'en atteindre les causes. Je ne m'oppose pas le moins du monde au développement légitime et naturel de vos intérêts, je consens au sucrage, mais je vous le dis : le sucrage, à l'heure actuelle et jusqu'à present, ne s'est fait que dans des conditions déterminées... N'est-il pas juste, n'est-il pas sage de réduire la quantité de sucre jetée sur la vendange à deux degrés et non pas à trois, puisque le troisième degré est inusité ? N'est-il pas surtout indispensable de ne pas enlever cette notoriété de l'opération qui garantissait tous les intérêts ? Je céderai sur tous les points si vous m'en accordez un seul : la possibilité, en entrant à la recette buraliste, d'avoir, (ce qui existe à l'heure actuelle), la notion certaine des opérations de sucrage. Si vous ne l'exigez pas, vous accordez une prime à la fraude au détriment des intérêts les plus sacrés. »

Le *ministre des finances :* « Je n'ai aucune raison de principe pour ne pas donner satisfaction au désir que vous venez d'émettre. Vous voulez que les intéressés puissent connaître les opérations de sucrage ; je suis disposé à vous donner satisfaction. J'ai toutefois un scrupule. Je ne sais si la législation nouvelle me le permettra. J'examinerai ce point, et, si cela est nécessaire, j'ajouterai à la loi de finances une disposition dans ce sens ».

Digitized by Google

§ III

Tableau des projets et propositions de lois, exposés des motifs et rapports (1) :

Sessions ordinaire et extraordinaire de 1902.

(*Annexes* du *Journal Officiel* jusqu'au 1er avril 1903.)

I

CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Boissons (Modification. L. 29 déc. 1900). — **6**. 10 juin 1902. E. M. Suchetet. 453 ; — 156. 27 juin 1902, R. S. Morel, 664.

Bouilleurs de cru. — **268**, 9 juillet 1902 (Rétablissement du privilège). E. M. Paul Meunier, 765 ; — **295**. 11 juillet 1902 (Règlementation du privilège). E. M. Salis. 810 ; — 433. 11 novembre 1902 (Suppression du privilège), E. M. Georges Berry, 299.

Budget de l'exercice 1903. — AFFAIRES ÉTRANGÈRES : **604**. 6 décembre 1902. R. Dubief. 616 ; — AFFAIRES ÉTRANGÈRES. PROTECTORATS (**611**. 6 décembre 1902. R. Etienne Flandin. 895 ; — ALGÉRIE : **562**. 2 décembre 1902. R. Berthet, 450 ; — COLONIES : 585. 5 décembre 1902. R. Bienvenu Martin, 485 ; — CULTES : **607**. 6 décembre 1902. R. Fernand David, 734 ; — GUERRE : **608**. 5 décembre 1902, R. Maujan, 736 ; — IMPRIMERIE NATIONALE : **602**. 6 décembre 1902. R. Denys Cochin, 610 ; — INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX ARTS : **612**. 6 décembre 1902, R. Bepmale, 811 ; **613**. 8 décembre. R. Symian, 849 ; — INTÉRIEUR : **605**. 6 décembre 1902. R. Morlot, 635 ; — INVALIDES DE LA MARINE (Caisse des) : **610**. 6 décembre 1902, R. Lauraine, 804 ; — JUSTICE : **601**. 6 décembre 1902, R. Clémentel, 600 ; — LÉGION D'HONNEUR : **603**. 6 décembre 1902, R. Motte, 612 ; — MARINE : **609**. 6 décembre 1902, R. Honoré Leygue, 657 ; — MONNAIES ET MÉDAILLES **600**. 6 décembre 1902. R. Bouctot, 591.

Cafés, cacaos, vanilles et épices des colonies françaises [Dégrèvement]. — **68**. 16 juin 1902. E. M. Gerville-Réache, 531 ; **148**. 26 juin 1902, R. S. Paul Bertrand, 659.

Caisses d'épargne (L. 20 juillet 1895). — **565**. 3 décembre 1902, E. M. Gauthier de Clagny, 452.

Cautionnements versés au Trésor. — **465**. 20 novembre 1902, E. M. Cère, 287.

* **Cautionnements** (Remboursement. L. 13 avril 1898). — **208**. 4 juillet 1902. E. M. Rouvier, 724.

Chambre des Députés (Budget de la). — **542**. 1er décembre 1902, R. Chabert (Drôme). 435.

Colonies [Autonomie foncière]. — **388**. 28 octobre 1902, E. M. Hubert, 180.

* **Convention monétaire additionnelle** (15 nov. 1902). — **473**. 20 novembre 1902, E. M. Delcassé, 302 ; — **543**. 1er décembre 1902, R. Bouctot, 437.

(1) EXPLICATION DES SIGNES.

Des chiffres { le premier désigne le n° de l'*Annexe*.
le dernier — de la page du *Journal Officiel*.

Le signe * placé à l'angle gauche de certaines rubriques indique que la matière dont s'agit fait l'objet d'un *projet*.

Les lettres { R. correspondent à Rapport [R. S. = Rapport sommaire]
E. M. — à Exposé des motifs. —

Digitized by Google

Débits de boissons (Exercice des). — **452**. 17 novembre, **E. M.** Escanyé, 283.

Dépenses publiques (Réduction des). — **161**. 30 juin 1902, **E. M.** René Renoult, 683).

Douanes (Délits et contraventions). — **420**. 6 novembre 1902, **E. M.** Georges Grosjean, 264.

Douzièmes provisoires (Moyen pour éviter le vote des). — **397**. 28 octobre 1902, **E. M.** Gellé, 216.

Emissions financières. — **123**. 24 juin 1902, **E. M.** Chastenet, 617 ; — **193**. 3 juillet 1902, **R. S.** Léonce de Castelnau, 713.

* **Etablissements de bienfaisance privés.** — **361**. 21 octobre 1902, **E.M.** Combes. 124.

Force motrice (Taxe sur la — pour la création d'une caisse nationale de secours sur le chômage. — **458**. 18 novembre 1902, **E. M.** Jules Coutant, 292 [Nombreuses statistiques].

* **Gaz** (Organisation du régime à Paris. — **178**. 1er juillet 1902, **E. M.** Combes, 690 ; — **483**. 24 novembre 1902, **R.** Adrien Veber, 333).

Houille blanche (**228**, **236**).

Impôt sur le revenu. — **13**. 10 juin 1902, **E. M.** Lacombe, 472 ; — **252**. 9 juillet 1902, **R. S.** Rousé, 775.

Imprimerie nationale (Caisse des retraites). — **212**. 4 juillet 1902, **E. M.** Jules Coutant, 724.

Initiative parlementaire en matière de dépenses. — **93**. 19 juin 1902, **E. M.** Jules Roche, 574.

Instituteurs et institutrices primaires (Traitements et avancements des). — **284**. 10 juillet 1902, **E. M.** Maurice Faure, 809.

* **Marchés** (Enregistrement des) passés en France pour le compte des colonies et pays de protectorat. — **404**. 30 octobre 1902, **R.** Bienvenu Martin, 203.

* **Matériel** (Comptabilité du) **classé à la réserve de la guerre.** — **377**. 24 octobre 1902, **R.** Raiberti, 193.

* **Monnaie de nickel.** — **593**. 2 décembre 1902, **E. M.** Rouvier, 519.

Monopole de la raffinerie des sucres par l'Etat. — **590**. 5 décembre 1902, **E. M.** Coutant, 511.

* **Patentes** (Contribution des). — **128**. 26 juin, **E. M.** Rouvier, 618 ; — **477**. 21 novembre 1902, **R.** Merlou, 308.

* **Primes d'exportation des sucres** (Campagne 1902-1903). — **320**. 14 octobre 1902, **E. M.** Rouvier, 70).

Régie (Abus de la). — **260**. 9 juillet 1902, **E. M.** Paul Meunier, 756 ; — **364**. 21 octobre 1902, **R. S.** Morel, 131.

Retraites des fonctionnaires de l'Etat (Maximum de 2000 fr.). — **315**. 14 octobre 1902, **E. M.** Lhôpiteau, 63.

Retraites des ouvriers mineurs (Majoration par la constitution d'un fonds commun ou de dotation). — **374**. 24 octobre 1902, **E. M.** de Ramel, 167. — * **596**. 6 décembre 1902, **E. M.** Maruéjouls, 535.

Sociétés d'assurances pour la vie, rentes viagères, capitalisation et épargne [Mesures conservatoires pour la sécurité des engagements pris par les]. — **10**. 10 juin 1902, **E. M.** Mirman. 458 ; — **14**. 10 juin 1902, **E. M.** Henry Ferrette, 476 ; — **158**. 30 juin 1902, **R. S.** Dubuisson, 683.

* **Taxe du pain et de la viande.** — **417**. 6 novembre 1902, **E. M.** Mougeot, 207.

Timbre proportionnel (pour remplacer le timbre unique de 0 fr. 10 pour reçus et décharges). — **533**. 1er décembre 1902. **E. M.** Rudelle, 431.

Timbre unique. — **53**. 12 juin 1902, **E. M.** Jaluzot, 500 ; — **147**. 26 juin 1902, **R. S.** Paul Bertrand, 659.

Trésoriers-payeurs généraux. — **27**. 12 juin 1902. Transm. au Sén. 489.

Vin (Libération du). — **169**. 30 juin 1902, **E. M.** Paul Meunier, 686.

Vins, cidres et hydromels (Suppression du droit de circulation). — **200**. 3 juillet 1902, **E. M.** Bouveri, 716 ; — **292**. 11 juillet 1902, **R. S.** Léonce de Castelnau, 769.

Digitized by Google

Zônes franches dans les ports et villes de l'intérieur. — **318.** 14 octobre 1902, **E. M. J.** Thierry, 69.

II

SÉNAT

Algérie (*Territoires du sud.* — Budget autonome et spécial pour ces régions). 382. 5 décembre 1902. *Avis* au nom de la Commission des finances. Antonin Dubost. 617.

* **Convention monétaire additionnelle.** — **377.** 4 décembre 1902, **E. M.** Delcassé, 540.

* **Douzièmes provisoires.** (Crédits applicables aux mois de janvier et février 1903, et montant à 760.568.147 fr.). — **386.** 6 décembre 1902, **E. M.** Rouvier, 627 ; — **R.** Antonin Dubost, 631.

Exercice 1897 (Règlement définitif du budget de). — **348.** 28 novembre 1902, **R.** Milliès-Lacroix, 559.

Garantie d'intérêts des chemins de fer tunisiens (Convention du 17 mars 1902 pour la répartition des charges de la). — **222.** 27 mars 1902, **R.** Monestier, 535.

Rentes 3 0/0 perpétuelles (Cession par la Caisse des dépôts et consignations, et amortissement). — **158.** 17 mars 1902, **R.** Boulanger, 360.

* **Sucres** (Régime des). — **390.** 6 décembre 1902, **E. M.** Rouvier, 632 ; — **391** (Approbation de la Convention de Bruxelles du 5 mai 1902), **E. M.** Delcassé, 633.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

I

Les Livres

Traité de Droit fiscal, par ALBERT WAHL, professeur-doyen à la Faculté de Droit de l'Université de Lille. Paris, Chevalier-Marescq, t. I, 1902. XX-628 pages ; t. II, 1903, IV-869 pages.

La *Bibliothèque des sciences juridiques et politiques,* publiée sous la direction de M. F. Larnande, professeur à la Faculté de Droit de Paris, vient de débuter par les deux premiers volumes d'un *Traité de Droit fiscal,* qui a pour auteur M. Albert Wahl, doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lille. Le Traité de Droit fiscal, qui doit comprendre 3 volumes, n'a pas pour but d'exposer toute la matière des impôts. L'auteur entend le *Droit fiscal* dans le sens très étroit — et peu scientifique — que l'expression a en droit positif français ; le Droit fiscal, ce sont les règles qui régissent les impôts perçus par l'Administration de l'Enregistrement, à savoir : 1° les droits d'enregistrement ; 2° les droits d'hypothèque ; 3° les droits de greffe ; 4° les droits de timbre ; 5° la taxe sur le revenu des valeurs mobilières ; 6° le droit de 6 fr. par million sur les capitaux assurés contre l'incendie. Les deux premiers volumes traitent : 1° des droits d'enregistrement ; 2° de la taxe sur les capitaux assurés, qui, d'ailleurs, est exactement identique, dans la plupart de ses caractères, au droit d'enregistrement qu'elle vient augmenter comme une sorte de décime et qui n'a été constituée comme impôt distinct que pour rendre manifeste son but spécial ; 3° du droit de transcription perçu lors de l'enregistrement, qui constitue, en réalité, dans une certaine mesure, un droit d'enregistrement et non pas un droit d'hypothèque.

Il n'entre ni dans le cadre d'un compte rendu bibliographique, ni dans le cadre de cette Revue, d'examiner toutes les questions d'enregistrement traitées par l'auteur. Je me contenterai de constater que la compétence bien reconnue de M. Wahl en matière d'enregistrement se manifeste par le plan même qu'il a adopté. M. Wahl a écarté la méthode suivie par tous les auteurs et, en particulier, par M. Gabriel Demante dans son ouvrage si connu et si justement estimé, — et qui consiste à donner un commentaire des textes. Ce procédé lui a paru devoir « faire perdre de vue les principes, de fractionner leur examen, d'imposer des redites, d'être hostile à toute méthode rigoureuse ». L'auteur n'a pas, non plus, fait l'exposé successif des règles applicables à chaque acte et à chaque mutation, procédé qui « comporte moins encore un exposé rationnel et méthodique des principes et donne lieu à de constantes répétitions ». Il préfère étudier dans l'ordre qui lui paraît le plus rationnel, les différents principes de la législation fiscale, sans se préoccuper ni de l'ordre des textes, ni de la date des lois, ni de la nature des

Digitized by Google

actes. C'est ainsi qu'il passe en revue : 1° l'enregistrement au point de vue économique ; 2° les caractères de l'impôt ; 3° l'historique et l'interprétation des lois ; 4° la forme et les effets de l'enregistrement ; 5° la division des droits ; 6° les conditions de l'exigibilité et les évènements qui influent sur elle ; 7° les tarifs ; 8° les règles de liquidation ; 9° les délais d'enregistrement ; 10° le paiement des droits ; 11° la restitution, la compensation et l'imputation des droits ; 12° les prescriptions et les évènements qui modifient les droits du Trésor ; 13° les preuves ; 14° les sanctions ; 15° les instances ; 16° les saisies ; 17° les conflits internationaux ; 18° la rétroactivité des lois.

On pourrait peut-être trouver qu'il y a là des subdivisions en trop grand nombre et que plusieurs d'entre elles découlent d'un même principe ; en les rattachant à quelque idée dominante, l'auteur aurait sans doute réussi à donner encore plus de relief à ces principes de droit fiscal qu'il constate, — sans rien sacrifier de leur exactitude. Mais il ne faut pas trop chicaner l'auteur sur les détails. L'essentiel, c'est que l'ouvrage est scientifiquement conçu. C'est là un mérite que l'on ne retrouve peut-être dans aucun autre traité d'enregistrement. Il convient donc d'en féliciter l'auteur.

Ce qu'il importe aussi de signaler, c'est la discussion économique et l'étude historique que M. Wahl a placées en tête de son ouvrage. Tout en rendant hommage à la conscience avec laquelle ces études ont été faites, je veux discuter, avec mon cher doyen et ami M. Wahl, ses théories économiques. Il y a là une question d'ordre général qui a été trop souvent traitée par prétérition ou par déclamation.

I

L'enregistrement est un impôt sur les *actes et mutations* (1). M. Wahl n'hésite pas à déclarer que, théoriquement, cet impôt est injustifiable. Le réquisitoire qu'il dresse (2) est fort impressionnant (3). 1° Les impôts, dit l'auteur, doivent, en général, être perçus périodiquement et varier selon la fortune ou les revenus des contribuables. Or, il est évident que l'impôt de l'enregistrement ou du timbre n'est pas perçu périodiquement sur les revenus ou la fortune des contribuables. Les droits proportionnels varient suivant l'importance des valeurs comprises dans les actes et mutations, mais ils varient aussi suivant la nature des actes et souvent suivant les relations de parenté qui peuvent exister entre les parties. Un immeuble qui changera dix fois de mains dans une année paiera dix taxes égales à celle que paie l'immeuble qui ne changera de mains qu'une seule fois dans le même espace de temps (4). Enfin, la mutation d'un bien à titre onéreux, l'obligation ne prouvent pas la fortune ou les revenus ; la mutation à titre gratuit augmente la fortune et les revenus, mais cette augmentation ne doit être atteinte par l'impôt que périodiquement, et l'impôt qui en supprime immédiatement une partie est un impôt injuste ; — 2° Si tout impôt est un obstacle au progrès des richesses puisqu'il enlève aux contribuables des capitaux qu'ils pourraient faire fructifier, aucune taxe n'est, à cet égard, aussi condamnable que les taxes sur les actes et mutations qui semblent être inventées à plaisir pour empêcher le développement des capitaux au moment même où ce développement va se produire ; elles sont un obstacle à la circulation des biens, réduisent immédiatement les fonds disponibles de l'emprunteur, du fermier ou de l'acquéreur et augmentent la difficulté qu'il peut avoir à développer, avec sa fortune, la

(1) Au point de vue du droit positif français, la définition n'est pas tout à fait exacte ; elle n'a qu'une exactitude générale. Wahl, *op. cit.*, p. 7, n° 4.

(2) Cpr. Adam Smith, *La Richesse des Nations*, livre V, chap. II. Appendice aux articles premier et second. *Taxes sur la valeur en capital des terres, des maisons et des fonds.* Cpr. sur la thèse d'Adam Smith, Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, 1902, II, p. 733 et s.

(3) *Op. cit.*, p. 10 et s., n°s 7 et s.

(4) Cpr. Adam Smith, *op. et loc. cit.*

Digitized by Google

richesse générale (1) ; — 3° L'impôt, dans la mesure du possible, doit s'attaquer exclusivement à la richesse déjà produite et laisser se développer librement la richesse en formation. Or, les droits sur les actes et mutations — en dehors de ceux qui frappent les mutations à titre gratuit — ne s'attaquent guère au contraire qu'à la richesse en formation ; l'acheteur d'une terre, l'emprunteur qui a besoin de capitaux pour son commerce ou son industrie, le fermier, se voient, au moment même où ils vont tirer parti de la modification qui vient de s'opérer dans leur patrimoine, immédiatement grevés d'une taxe qui, en diminuant leurs fonds disponibles, entrave leur exploitation ; — 4° Les droits d'enregistrement ont pour résultat de fausser les effets des conventions et des mutations en entraînant les parties à commettre dans la nature des actes ou dans le montant des valeurs transmises des dissimulations dont ensuite il leur est difficile, dans leurs rapports personnels, de démontrer l'existence.

Pour M. Wahl, on ne peut réellement invoquer, en faveur des droits sur les actes et les mutations, que la facilité relative de leur perception (2). L'acquéreur qui débourse un prix pour son acquisition ne se trouve pas sensiblement plus pauvre s'il ajoute à ce prix une somme pour le droit d'enregistrement : le donataire ou l'héritier paie assez volontiers un impôt sur une mutation qui l'enrichit ; le plaideur ajoute, sans réclamer trop vivement, un impôt aux frais considérables de l'instance. « C'est, conclut M. Wahl (3), uniquement dans cette considération, peu recommandable au fond, qu'on doit chercher l'explication de l'impôt sur les actes et mutations. Elle explique bien autre chose encore, à savoir toutes les dispositions des lois sur les tarifs, les délais, les pénalités. La législation fiscale n'a obéi qu'à une seule idée : percevoir le droit partout où on peut le prévoir, en faire varier la quotité, non suivant la justice, mais suivant la facilité plus ou moins grande du recouvrement, rendre l'enregistrement obligatoire quand le fisc possède le moyen d'empêcher les parties de s'y dérober, et facultatif dans le cas contraire, punir le contribuable de ses fraudes quand on peut l'atteindre et le laisser indemne quand il est impossible de le découvrir. La législation de l'enregistrement et du timbre est une législation d'expédients, en elle-même ; elle l'est bien plus encore dans ses diverses dispositions. Grâce à cette facilité de perception, les droits d'enregistrement ont pu être constamment élevés, ont pu être étendus à des hypothèses nouvelles, servir de panacée pour couvrir les déficits budgétaires et les frais des guerres et des révolutions ».

Voilà la thèse de M. Wahl. Elle est présentée d'une façon fort séduisante et avec une grande vigueur. Que faut-il en penser ?

II

Pour ma part, je m'associe pleinement à plusieurs des critiques formulées par l'auteur.

Incontestablement, la *théorie de la bonne aubaine*, en d'autres termes, la facilité de la perception, justifie bien des solutions admises par le droit positif de la plupart des pays. Telles sont, en particulier, les règles suivantes en matière de taxes successorales : variation du taux de la taxe d'après le degré de parenté, variation du taux de la taxe suivant qu'il s'agit de donation entre vifs et de transmission par décès, etc., etc. (4).

De même, il est incontestable que la mutation d'un bien à titre onéreux, l'obligation ne prouvent pas la fortune ou les revenus, non plus que le fait qu'on a un procès. Ce sont là des constatations faites depuis plus d'un siècle par Adam Smith et que personne ne conteste plus aujourd'hui.

(1) Cpr. Adam Smith, *op. et loc. cit.* et Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, chap. VIII *in fine*. Dans le même sens, J. B. Say, et aussi Vauban (*Dîme royale, quatrième fonds, Revenu fixe*).

(2) C'est un point qu'Adam Smith a mis en pleine lumière, *op. et loc. cit.*

(3) p. 18 et s., n° 16.

(4) Pour le développement de cette idée, Cpr. Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 741 et s.

Digitized by Google

Par contre, il est des critiques qui me paraissent devoir être écartées. Quand on dit, par exemple, que les droits de mutation sont un obstacle au progrès des richesses puisqu'ils enlèvent aux contribuables des capitaux qu'ils pourraient faire fructifier, on semble croire que les recettes de l'Etat sont exclusivement destinées à des dépenses improductives ; or, les sommes consacrées à l'outillage national (travaux publics, instruction publique, etc), sont des dépenses productives au premier chef.

De même, il est très contestable de soutenir que les impôts doivent être perçus *périodiquement*. On ne peut établir, à cet égard, de règle fixe. Prenons, par exemple, les droits sur les mutations à titre gratuit. La thèse de M. Wahl, — qui est celle de beaucoup de publicistes, — aboutirait à ce résultat qu'au lieu de les prélever en un seul coup, l'Etat devrait en échelonner le paiement sur un certain nombre d'années. Alors, le redevable paierait sur le revenu et non sur le capital, et, en même temps, la taxe paraîtrait plus faible. Mais en prélevant l'impôt au moment de l'ouverture de la succession, au moment de la donation, l'Etat ne saisit-il pas le « moment psychologique », celui où l'héritier est encore sous le coup de l'heureuse impression de l'héritage, de la donation ? A mesure que le temps s'écoule, cette impression ne s'efface-t-elle pas ? L'impôt paraît plus vexatoire. la perception en est rendue plus difficile. C'est là une considération dont le fisc a le droit et le devoir de tenir compte (1).

Mais ce qui m'empêche surtout d'accepter la conclusion générale de M. Wahl, à savoir que le *seul* fondement des droits de mutation soit la facilité de la perception, ce que je reproche surtout à mon cher doyen et ami, c'est qu'il n'ait pas fait les distinctions et sous distinctions que la matière comporte, c'est qu'il ait généralisé à outrance. A mon avis, il faut faire une distinction entre les mutations à titre onéreux, les mutations à titre gratuit et les actes de procédure. Or, en partant de cette division qui me paraît absolument capitale et facile à justifier d'après la nature même des choses (2), on est conduit à dire : 1° les *impôts sur les transactions à titre onéreux* doivent être proportionnels et *peu élevés*, car ils pèsent en définitive sur des contribuables particulièrement intéressants ; 2° les *droits sur les procédures judiciaires* doivent aussi être très peu élevés, car, comme le disait M. de Serre en 1816 (3), « avec des droits importants, le pauvre ne pourra parvenir à se faire rendre justice, le pauvre, l'homme même un peu aisé ne pourra encourir les chances d'un procès, et l'homme en état de supporter les frais de ce procès lui forcera la main et lui fera nécessairement la loi » ; 3° les *droits sur les mutations à titre gratuit* (succession, donation) doivent être lourds et progressifs. Ceux qui étudient le mouvement législatif en matière d'enregistrement ne peuvent manquer d'être frappés de cette distinction accusée par l'évolution qui s'est produite en France dans le courant de ces dernières années et qui compte, parmi ses étapes principales, les lois du 26 janvier 1892 et du 28 avril 1893 sur la réforme des frais de justice ; la loi du 27 juillet 1900 sur la taxe pour les formalités hypothécaires ; la loi du 25 février 1901 sur les taxes successorales.

Par contre, je m'associe pleinement à la réfutation faite par M. Wahl de certaines justifications du droit d'enregistrement — justifications que l'on peut qualifier de très superficielles, bien qu'elles aient été présentées par des auteurs très estimés.

Il est inexact de dire qu'il est juste que l'Etat, qui assure à ses citoyens la sécurité des contrats et des propriétés, prélève un droit sur les actes. La sécurité des contrats et des propriétés est donnée en vertu de l'*état social* et non pas en échange du *paiement* des droits de mutation (4).

Il n'est pas moins inexact de soutenir que les droits sur les actes et mutations sont le

(1) Cpr. en ce sens Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 738 et s.

(2) Cpr. Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 732.

(3) Cité par Cauwès. *Econ. polit.*, 3e édit., t. IV, p. 394.

(4) Cpr. sur ce point, Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 731 et s. Une explication un peu différente est donnée par M. Wahl, *op. cit.*, p. 13 et 14.

Digitized by Google

salaire d'une formalité. Cela n'est vrai ni pour les droits de timbre, ni pour ceux des droits d'enregistrement dont le paiement ne peut être écarté par les parties. Quant à ceux perçus sur les actes que les parties font volontairement enregistrer, il faudrait, pour que la justification fût exacte, que le droit répondit à la formalité, c'est-à-dire ne dépassât pas la valeur du travail fourni par le préposé. C'est la condamnation de presque tous les droits fixes et de tous les droits proportionnels (1). C'est confondre l'*impôt* proprement dit assis d'après les *facultés* des contribuables avec les *rétributions* assises d'après le service rendu (2). Cette distinction, bien marquée en Allemagne, est à peu près inconnue des publicistes français. Cela est regrettable.

Enfin, je crois avec M. Wahl (3) qu'il faut repousser énergiquement la thèse d'après laquelle l'Etat a le droit de percevoir l'*impôt de mutation*, parce que la propriété privée est une concession de l'Etat. Sans doute, à mon avis, la propriété privée est une *création* de la loi, la création d'un certain pouvoir, et non pas la *reconnaissance* d'un prétendu droit individuel ; mais on ne voit pas en quoi il peut résulter de cette théorie que l'Etat ait le droit de percevoir un impôt sur les mutations.

J'arrête là mes observations critiques. J'espère avoir montré avec quel soin et avec quelle compétence M. Wahl a étudié les divers problèmes que soulèvent les droits d'enregistrement. Cet ouvrage est certainement destiné à prendre dans la littérature du droit fiscal la place importante qui lui convient et à faire autorité.

GASTON JÈZE.

II

Les Revues

I. Revues de langue française.

1° REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

La situation financière en France, par TH. FERNEUIL (10 janvier 1903, pp. 126-147).

La situation qui tend à devenir mauvaise ne pourra s'éclaircir que si l'on prend des mesures énergiques, parmi lesquelles M. Ferneuil préconise : 1° la réglementation du droit d'initiative financière des députés ; 2° la décentralisation administrative ; 3° un remaniement général de notre système fiscal qui doit aboutir à la création d'un impôt sur le revenu non global et à progressivité limitée.

De la transformation de quelques droits fixes d'enregistrement et de timbre, par X... (10 février, pp. 263-285).

L'auteur passe en revue les modifications nombreuses que pourrait subir notre système fiscal de l'enregistrement et du timbre, dans l'intérêt du Trésor et des contribuables, pour continuer la réforme commencée par les lois de 1892, sur les frais de justice, du 28 avril 1893, et du 27 juillet 1900.

Le monopole de l'alcool, par ASTIER, député (10 mars, pp. 437-467).

M. Astier, qui est député et qui a déposé avec MM. Chaigne et Ruau un projet de monopole de l'alcool, démontre tout d'abord la triple nécessité fiscale, hygiénique et économique du monopole, qui fait la critique des deux projets concurrents dont est sai-

(1) Wahl, *op. cit.*, p. 14.
(2) Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 737.
(3) Wahl, *op. cit.*, p. 15 et s. Boucard et Jèze, *op. cit.*, II, p. 739 et s.

Digitized by Google

sie la Chambre, à savoir celui de M. Alglave et celui de M. Jaurès, pour en venir naturellement à l'apologie de sa proposition. Il est partisan résolu du monopole intégral c'est-à-dire touchant aussi bien à la vente qu'à la fabrication de l'alcool. Mais l'originalité du projet Astier, Chaigne et Ruau, consiste en ce que « tout en réservant à l'Etat l'exploitation du monopole, on enlève à sa gestion la sécheresse des formules administratives qui se concilient mal avec les procédés de l'industrie et du commerce ». Le but des auteurs est de conserver au monopole de l'Etat, comme auxiliaires intéressés au succès de son exploitation, les détenteurs actuelles des diverses branches de l'industrie et du commerce des alcools.

Ces détenteurs sont les distillateurs, les liquoristes et les débitants. Les distillateurs sont de divers ordres et soumis à des mesures différentes. Les distillateurs de profession, d'abord, voient leur situation confirmée par le projet qui leur garantit l'achat par l'administration, à un prix suffisant, d'une quantité annuelle d'alcool au moins égale à la moyenne de leur fabrication antérieure. Pour les bouilleurs de crû de profession ensuite, il y aurait aussi confirmation par le monopole de la situation actuelle : le projet autorise ces bouilleurs à fabriquer à leur gré, à condition que ce soit en présence d'agents de l'administration et que les produits de mauvais goût soient éliminés. Enfin, les bouilleurs ne fabriquant que pour leur usage pourront encore, conformément au privilège actuel, distiller leur alcool, mais toujours en présence d'agents du monopole.

Si l'on passe à la catégorie des liquoristes, on trouve le même respect des situations individuelles. Les liquoristes seront autorisés à continuer leur industrie avec leurs procédés propres, en conservant leurs marques propres, mais sous le contrôle qui, d'une part leur défendra d'utiliser des produits nocifs dans la fabrication, et qui, d'autre part, vérifiera par l'exercice l'utilisation des quantités d'alcool.

Ce régime de production individuelle relativement libre n'est jusqu'ici rien moins que le monopole : l'Etat se contente d'acheter les produits des grands distillateurs, et de surveiller les quantités et les qualités produites et transformées par les bouilleurs et les liquoristes. C'est dans ce qui a trait à la vente que des mesures étroites seront adoptées pour garantir les alcools officiels contre les alcools de contrebande. Le projet Astier prévoit que l'alcool ne pourra circuler et être vendu que dans des récipients appartenant au monopole, et admis par lui à titre de récipients officiels. Ces récipients seraient revêtus de marques, de timbres et de cachets difficiles à reproduire, de fermetures et de dispositifs rendant l'introduction d'un nouveau liquide très difficile ; en outre des pénalités d'une sévérité exceptionnelle menaceraient les fraudeurs. Ces récipients fiscaux seraient vendus par l'entremise des débitants actuels, et c'est par là que les auteurs du projet conservent encore comme auxiliaire du monopole la dernière classe des intéressés actuels. Il y aurait à leur profit la constitution d'un véritable monopole de fait, car aucun débit nouveau ne pourrait être ouvert sans l'autorisation de l'administration. En revanche les débitants seraient soumis à l'exercice.

2° ANNALES DES SCIENCES POLITIQUES

La Caisse des dépôts et consignations ; son rôle dans la vie financière du pays, par Gilbert Flandin (novembre 1902, p. 749 et mars 1903, p. 209).

La Caisse des dépôts et consignations prend dans la vie financière du pays une place prépondérante : elle est l'organe désigné pour recevoir les fonds de l'assistance et de la prévoyance officielles, et comme ces services se développent sans cesse, son rôle ne peut que grandir aussi. Actuellement, elle gère les fonds des sociétés de secours mutuels, les capitaux des caisses d'épargne, le service de la caisse des retraites pour la vieillesse ; les lois du 9 avril 1898 et du 24 mai 1899 ont encore augmenté ses attributions ; plus tard sans doute elle aura la gestion des fonds pour les retraites ouvrières.

Cet organe, intéressant par lui-même et par son développement propre, l'est d'ailleurs aussi par ses relations avec le Trésor. Et M. Flandin veut donc « montrer en sa lente évolution, le prodigieux développement de la Caisse des dépôts, et mettre à profit cette rapide

Digitized by Google

revue de ses complexes attributions, pour essayer de les ramener à quelques types, dégager la mission de la Caisse et examiner quelles peuvent être pour les finances publiques et la prospérité générale du pays les conséquences de l'accumulation et de l'emploi d'une telle masse de capitaux, signaler les dangers que l'intervention de l'Etat peut faire courir à la fonction tutélaire de la Caisse, faire ressortir au contraire, sans l'exagérer, la valeur du contrôle qu'exercent les pouvoirs publics, et rechercher, conclusion de cette étude, s'il n'est pas nécessaire qu'un autre contrôle se substitue à celui-là ».

Conformément à ce plan, M. Flandin commence par nous faire assister au développement historique de la Caisse des dépôts et consignations. Créée par une des trois lois du 28 avril 1816, elle fut matériellement liée à la caisse d'amortissement dont elle demeurait cependant distincte en droit. Mais elle devait grandir pendant que celle-ci voyait son rôle s'effacer de plus en plus. D'année en année, depuis sa fondation, les attributions de la Caisse des dépôts s'accrurent. Son évolution dans le sens d'une banque d'assistance et de prévoyance se poursuivit sans arrêt, et c'est certainement cette transformation, observe l'auteur, qui fait l'importance financière de la Caisse.

La Caisse des dépôts n'est pas unie aux diverses collectivités dont elle gère les fonds par les rapports uniformes que seraient ceux d'une banque de dépôt à ses déposants. Ses pouvoirs et ses services sont variés que l'on peut à peine les ramener à trois types :

1° Il y a des services vis-à-vis desquels la Caisse joue simplement au point de vue financier le rôle d'une banque de dépôts (service des consignations et des dépôts divers). Elle a donc ici pour bénéfices la différence entre l'intérêt servi, qui est minime, et celui qu'elle perçoit par la libre gestion de ces fonds.

2° Il y a des services dont elle reçoit les fonds qu'elle place sous son nom et de sa propre initiative, mais dont elle doit servir aux ayants droit l'intérêt exact qu'elle retire de ses placements (Caisses d'épargne).

3° Il y a aussi des services pour lesquels elle ne fait qu'exécuter matériellement la gestion financière conçue et décidée par les comités directeurs des services (Caisse nationale des retraites).

En somme, c'est un capital de plus de 6 milliards de francs que la Caisse administre et dont elle est, à des degrés divers, responsable.

Malgré la multiplicité des services qu'elle gère, la Caisse a toujours le même rôle, la même mission : elle conserve et fait fructifier les fonds qui lui sont confiés ; ou encore, peut-on dire, elle conserve et fait fructifier l'épargne publique.

C'est là un rôle extrêmement délicat, d'autant plus que ses deux termes — conserver et faire fructifier — sont un peu contradictoires, les meilleurs placements offrant toujours quelque danger. La Caisse a résolu ce problème en optant pour la sécurité maxima des placements, au préjudice de leur productivité ; et l'on peut dire que l'Etat français est le seul débiteur de la Caisse qui place ses fonds en valeurs de l'Etat (rentes, obligations du Trésor et avances du Trésor). Mais cette sécurité que recherche avant tout la Caisse n'est elle-même pas complètement assurée, car, en temps de crise, la situation des placements serait très critique. En temps de guerre par exemple, d'une part les rentes baisseraient et, d'autre part, les demandes de remboursement des caisses d'épargne afflueraient malgré la clause de sauvegarde qui limiterait les effets de la panique. Dans ce cas, la première ressource de la Caisse serait de faire rentrer le solde créditeur du compte-courant qu'elle possède à la Banque de France au nom des Caisses d'épargne, et celui des autres compte-courants beaucoup plus importants qu'elle possède au Trésor. Mais le Trésor, embarrassé, devrait lui-même s'adresser à la Banque qui, seule, en fin de compte, aurait à faire face aux demandes de la Caisse. Et comme la puissance de la Banque est elle-même limitée, la Caisse serait obligée de recourir à la réalisation de son portefeuille qui se ferait dans des conditions désastreuses, étant donnée la baisse des fonds publics.

Il y a donc une limite infranchissable de sécurité, et, même au point de vue financier, le choix des valeurs d'Etat, comme placement des fonds de la Caisse, est sujet à critique, quoiqu'il soit le meilleux.

Digitized by Google

Mais, au point de vue économique, il y a aussi une critique possible : les placements de la Caisse en valeurs d'Etat, sont des placements improductifs, perdus pour la production nationale. Ne serait-ce pas un rôle grand et utile pour la Caisse que d'être, par une distribution intelligente de ses placements, le grand moteur de l'activité nationale ? Ne pourrait-elle pas au moins faire un certain nombre de placements en valeurs industrielles et commerciales ? A vrai dire, la Caisse a risqué un pas dans ce sens : elle a fait, depuis deux ans des avances à la Société de crédit des habitations à bon marché ; mais ces avances qui sont environ d'un million, ne représentent qu'une part infime des capitaux de la Caisse. En somme la marche dans cette voie est essentiellement limitée : les intéressés dont la Caisse gère les fonds réclament avant tout la sécurité. Le rôle de capitaliste promoteur d'industries ne convient donc pas à la Caisse des dépôts et consignations. Et d'ailleurs les placements de la Caisse en rentes sur l'Etat ont une utilité économique indirecte, mais incontestable, pour la prospérité du pays : ils favorisent la tenue de nos rentes, donc la stabilité de notre crédit public.

Par la multiplicité même de ses rapports avec le Trésor, la Caisse est en rapports continus avec l'Etat ; mais il faut éviter que ces rapports de relation ne deviennent des rapports de subordination de la Caisse à l'Etat, qui pourraient modifier gravement le caractère de la Caisse et son rôle dans la vie financière du pays.

L'auteur montre d'abord, en énumérant quelques-unes des plus récentes conventions, quelle est l'importance des négociations qui s'engagent entre le ministre des finances et le directeur de la Caisse. C'est dans ces négociations que la prééminence du ministre pourrait devenir dangereuse. Mais, fort heureusement, l'indépendance de la direction se trouve renforcée de toute celle de la commission de surveillance dont la ratification est nécessaire pour donner effet aux conventions.

Malgré cela, et par le fait seul de ses relations avec l'Etat et de la toute puissante influence parlementaire, à laquelle elle ne peut pas échapper puisque elle est, par sa loi organique, placée spécialement sous la garantie de l'autorité législative, la Caisse se trouve, suivant M. Flandin, menacée par quelques tendances néfastes : ainsi, le Parlement a obligé la Caisse à servir un intérêt de faveur aux sociétés de secours mutuels, supérieur au taux de l'intérêt des placements. Lourde charge dont gémit le comité de surveillance et qui peut s'aggraver encore si le Parlement a la fantaisie de favoriser quelque autre service. D'autre part, la Caisse est chargée de plus en plus de faire emploi de certains crédits budgétaires, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit de l'institution, et ce qui menace encore son indépendance puisque elle reste à cet égard sous l'autorité immédiate du ministre des finances.

La dernière partie de l'intéressant article de M. Flandin est consacrée aux organes de contrôle chargés de surveiller la gestion de la Caisse. Ce contrôle est quadruple : il y a le contrôle administratif, qui est sans indépendance ; le contrôle judiciaire de la Cour des comptes, trop limité ; celui du Comité de surveillance, de beaucoup le plus important, mais dépourvu de sanction ; enfin celui du Parlement qui est à peu près uniquement théorique, mais qui pourrait utilement revivre dans certains cas. Malgré leurs imperfections individuelles, M. Flandin croit que le système de ces quatre contrôles est suffisant, surtout si l'on y ajoute le contrôle latent de l'opinion publique renseignée par des bulletins et bilans périodiques.

3° Journal des économistes.

Le monopole de l'alcool, par Yves Guyot (mars 1903, pp. 321-336).

M. Yves Guyot ne nous apporte rien de bien neuf sur cette question d'actualité. Son article, assez dépourvu de terme scientifique, est une agréable causerie, pleine d'une ironique indulgence, où l'on passe successivement en revue, les manifestations en faveur du monopole en France depuis 1887, le monopole suisse, le monopole russe, les projets actuels, la discussion à la Chambre des députés.

Digitized by Google

4° REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE.

La Réforme en Macédoine, par ED. ENGELHARDT (janvier-février 1903, pp. 81-91).

C'est au point de vue de l'organisation financière que M. Engelhardt étudie la réforme qui s'impose par la Macédoine. Il insiste sur les abus de l'affermage de l'impôt foncier, démontre historiquement l'influence néfaste de ce système et pose les bases d'un projet de solution pratique.

II. Revues de langue allemande.

FINANZ ARCHIV (1er volume. 1903).

La politique financière roumaine de ces dernières années, et les mesures prises pour remédier à la crise financière, par Dr G. D. CRÉANGA (pp. 1-42).

Depuis plusieurs années, la Roumanie souffrait d'une très grave crise financière dont elle commence à guérir maintenant. L'apogée de sa détresse fut atteint en 1899. Mais, déclare M. Créanga qui s'est fait par cet article l'historien de cette crise, les embarras financiers de cette année, s'ils furent une amère médecine, étaient du moins de celles qui guérissent : le gouvernement et les contribuables, en éprouvant les inconvénients qu'il y a à méconnaître les règles de la science financière, prirent le chemin d'une meilleure politique financière.

La crise qui s'ouvrit en 1893, après une période de sept années très prospères, avait des causes multiples. Les dépenses d'Etat avaient d'abord augmenté hors de proportion avec la situation économique du pays ; le budget des appointements et des pensions s'enflait démesurément : à lui seul il représentait 45 0/0 du budget total. De plus, de grandes constructions de chemins de fer étaient entreprises, qui pesaient lourdement sur les finances publiques. Et c'est juste à ce moment où les dépenses augmentaient que la situation économique devint mauvaise.

Les récoltes, surtout en 1899, furent déplorables; et une balance défavorable du commerce vint aggraver la crise financière. D'après les statistiques, de 1877 à 1889, l'excédent des importations sur les exportations aurait été de 2 milliards de lei (le lei vaut 1 franc) ce qui donnerait un excédent moyen de 100 millions par an ; mais il est difficile d'accepter ces chiffres qui auraient conduit depuis longtemps la Roumanie à la banqueroute. D'autre part, si le passif roumain n'est pas aussi considérable du fait de la balance commerciale qu'en témoignent les statistiques, il faut ajouter qu'il s'aggrave encore de ce que les obligations de la dette publique roumaine sont presque toutes entre les mains de porteurs étrangers.

Le système fiscal roumain devait en outre fournir une répercussion désastreuse de la crise économique sur les finances publiques. La politique fiscale du pays repose, en effet, presque tout entière sur les impôts indirects parce que ce sont ceux dont la perception est le moins sensible, et que tous les partis politiques y trouvent leur compte. Seulement, les impôts indirects sont aussi ceux qui rentrent le moins en temps de crise, c'est-à-dire juste au moment où l'Etat a le plus besoin d'argent.

Il faut enfin ajouter que l'Etat avait commis la grosse faute d'aliéner une partie de ses domaines et de ses forêts pour couvrir une partie de ses dépenses ordinaires à mesure qu'elles augmentaient, si bien que pour trouver un expédient momentané, il s'était privé pour l'avenir d'une source régulière de recettes.

Ainsi, de tous côtés, des moins-values se produisaient, si bien qu'en 1899, le déficit atteignit plus de 35 millions de lei, ce qu'on n'avait encore jamais vu.

On crut d'abord que la crise serait passagère. On se contenta donc, comme en pareil cas, d'émettre des bons du Trésor, ce qui grevait l'avenir. Mais il arriva en outre que le gouvernement fut surpris par la crise au moment même où il annonçait une conversion partielle de la dette. C'était à l'époque de la guerre du Transwaal, qui devint désastreuse

Digitized by Google

pour la Roumanie : les capitalistes étrangers, surtout les allemands, demandèrent le remboursement par crainte de complications européennes. Le gouvernement roumain n'était pas préparé à ce coup : il dut émettre encore des bons du Trésor. Ces bons du Trésor ne pouvaient dès lors être remboursés qu'au moyen d'un emprunt ; mais celui-ci était impossible à l'intérieur où l'intérêt courant était de 15 0/0. Le gouvernement parvint à négocier avec un syndicat de banquiers un emprunt de 175 millions de lei à 5 0/0, pour 5 ans, au cours de 89,5. Mais comme le gouvernement sera au bout de 5 ans dans l'impossibilité de rembourser, il faudra consolider cet emprunt.

Pour enrayer la crise financière, il y avait deux moyens : réduire les dépenses, ou augmenter les recettes, c'est-à-dire les impôts. L'opposition libérale demandait la réduction des dépenses ; le gouvernement voulut recourir simultanément aux deux remèdes.

Il procède en 1900 à l'augmentation des anciens impôts et à l'établissement d'impôts nouveaux. Les augmentations portèrent : 1° sur les droits d'enregistrement ; 2° sur l'alcool ; 3° sur le sucre ; 4° sur le tabac ; 5° sur les tarifs de chemin de fer.

Les impôts nouveaux consistèrent en : 1° un impôt sur les pétroles ; 2° un monopole de la fabrication et de la vente des cigarettes ; 3° un remaniement des impôts sur les établissements de banque ; 4° un impôt sur le traitement des fonctionnaires ; 5° un impôt sur les armes.

Ces réformes faites de septembre 1900 à avril 1901 donnèrent un accroissement de recette de 25.135.000 lei. Mais la crise n'était pas pour cela enrayée. De nouvelles mesures furent alors projetées. C'étaient la vente de la flotte commerciale, et la concession pour 80 ans des gisements de pétrole à une compagnie étrangère. Mais devant la vigoureuse critique que M. Sturdza fit au Parlement de ces deux projets, le gouvernement les abandonna.

Il fallait trouver une autre source de revenu. On provoqua une session extraordinaire du Parlement : elle aboutit à la création d'un impôt sur la fabrication du « Tzuika », qui est une liqueur nationale, et à un emprunt de 15 millions de lei gagé sur la fabrication des cigarettes.

Ces ressources n'étaient elles-mêmes pas suffisantes : on procéda à une réorganisation des mines, à un relèvement des tarifs douaniers, à la vente de 8.000 actions de la Banque Nationale, d'une valeur nominale de 500 lei, et que la Banque reprit à 1860 lei, ce qui procura une somme de 14.800.000 lei, mais ce qui fit perdre en revanche les dividendes annuels. On voulut aussi procéder à une refonte du système des impôts directs, mais ce projet fut abandonné.

En même temps que l'on cherchait à augmenter les recettes, on se préoccupait de réduire les dépenses. Les économies portèrent surtout sur les dépenses militaires, sur les chemins de fer, sur les traitements des fonctionnaires, y compris la liste civile du roi qui fut réduite de 20 0/0.

Malgré toutes ces mesures, l'année 1900-1901 donna un déficit de 27,2 millions de lei. Mais l'année 1901-1902 donna un excédent de 21,2 millions de lei. Aujourd'hui, le gouvernement est fermement décidé à ne pas augmenter les dépenses pendant cinq ans. Le budget de 1903 est donc maintenu comme le précédent au chiffre de 218.500.000 lei.

Après cet exposé dramatique de la crise financière roumaine, M. Créanga étudie les lois financières de 1902 et donne en outre quelques renseignements intéressants sur les finances communales de la Roumanie.

La novelle de 1902 sur la législation allemande des spiritueux, par Dr GEORG SCHMAUSER (pp. 43-61).

Commentaire historique et théorique des dispositions de la novelle.

Histoire critique des octrois dans le Grand Duché de Hesse, par Dr GEORG HELLWIG, conseiller d'Etat (pp. 71-233).

La longue et forte étude du Dr Hellwig vient à son heure, au moment où de tous côtés

Digitized by Google

s'agite la question de la suppression ou du maintien des octrois. Ce travail est un essai d'application de la méthode inductive d'observation, puisque l'auteur s'est proposé après une analyse attentive des faits, de dégager des conclusions théoriques générales et des règles pratiques généralement valables. Mais les dimensions de cette monographie et son caractère essentiellement statistique rendent difficile un compte-rendu satisfaisant.

Le travail du Dr Hellwig est divisé en deux parties : Dans la première, purement historique, il étudie successivement les systèmes d'octroi et les tarifs des villes à octroi du grand duché. Dans la deuxième intitulée : *Critique des octrois de la Hesse*, il expose en somme les conclusions théoriques de son étude.

Une première section de cette deuxième partie est consacrée à des considérations générales sur les octrois, particulièrement à la réfutation des objections que les adversaires des octrois ont coutume d'élever contre eux. Une des plus fortes de ces objections est, on le sait, que l'octroi est un impôt injuste parce qu'il ne tient aucun compte des forces contributives de ceux qui le supportent, mais qu'il les atteint selon leur consommation, et qu'il agit comme un impôt de capitation.

A cette objection, le Dr Hellwig répond par un examen attentif des faits dans les villes à octroi de la Hesse, d'où il résulterait notamment que :

a) Les octrois ne grèvent pas les objets de première nécessité, car les sommes qu'ils prélèvent sont si minimes qu'elles n'ont aucune influence sur les prix de vente au détail.

b) Parmi les denrées essentielles, l'octroi n'atteint que celles qui peuvent aisément être remplacées par d'autres denrées exemptes d'octroi : exemple : le pain et le miel par les pommes de terre et les légumes.

c) La consommation absolue des moyens indispensables à la vie n'est pas égale chez tous par tête d'habitants, ou croissante avec le revenu décroissant, mais elle s'accroît jusqu'à un certain degré avec une aisance croissante.

d) Le riche qui a de nombreux serviteurs et qui dépense beaucoup pour la nourriture, supporte naturellement les taxes d'octroi qui se rapportent à ces besoins.

[Mais on pourrait répondre à M. Hellwig que ces deux dernières constatations paraissent être en une certaine mesure contradictoires avec la constatation (*a*)].

L'auteur répond ensuite aux autres objections traditionnelles : L'octroi ne gêne pas le commerce intérieur : il y a bien d'autres formalités plus vexatoires. L'administration des octrois n'absorbe pas la plus grande partie de leur produit, puisque les frais atteignent en général 12 à 13 0/0 du produit net, pour descendre parfois jusqu'à 3 ou 4 0/0 seulement comme il arrive en Hesse, à Urimpfen, à Absfeld, à Sprendlingen et à Friedberg. L'octroi n'est pas plus immoral et ne pousse pas plus à la fraude que les autres impôts qui reposent sur la déclaration du contribuable. L'octroi qui augmente de rendement avec l'accroissement de la consommation sans aucun accroissement des tarifs, ne pousse pas, comme on le prétend, l'administration communale au gaspillage financier, car elle est soumise au contrôle des contribuable, etc., etc.

Au lieu de tous ces inconvénients, M. Hellwig reconnaît de multiples avantages aux octroi : Ils se supportent bien ; ils augmentent leur rendement de façon automatique ; ils frappent les étrangers comme les citoyens ; ils sont facilement perçus même sur les gens qui ne font pas d'économie et qui dépensent toutes leurs ressources, si bien qu'ils sont incapables d'acquitter leurs impôts directs ou qu'ils les supportent mal ; ils accroissent l'indépendance financière de la commune qui ne dépend plus ainsi des sources de revenus de l'Etat.

La deuxième section de cette 2e partie porte sur les choix des objets frappés et sur la hauteur des droits, et, dans cette section bien mieux que dans la première, M. Hellwig utilise vraiment les matériaux statistiques de son étude.

La 3e section de la 2e partie, d'un intérêt beaucoup plus local, porte sur l'importance des octrois pour l'économie financière des communes du grand Duché de Hesse.

Enfin, la conclusion : Pour l'auteur, dans la Hesse, non seulement il ne faut pas supprimer les octrois, mais bien plutôt les développer. La raison déterminante est que

Digitized by Google

la Hesse, de tous les moyens et grands états de l'Allemagne, a les impôts directs les plus élevés, et les moindres impôts indirects. Il est donc avantageux que les octrois permettent aux communes de subvenir à leurs besoins en augmentant ainsi le rendement du système indirect.

La réforme fiscale saxonne de 1902, par GEORG SCHANZ (pp. 234-253).

Cet article est fait surtout au point de vue des travaux parlementaires et des discussions soulevées pendant la préparation de la réforme fiscale d'ensemble entreprise depuis 1897.

On trouvera encore dans ce numéro du Finanz Archiv les textes des lois saxonnes du 3 juillet 1902 sur les impôts directs, du 24 juillet 1900 sur l'impôt sur le revenu, du 1er juillet 1902 portant modification de la précédente, et d'autres lois financières de Saxe-Altenburg, de Schwartburg-Rudolstadt et de Schaumburg-Lippe ; enfin l'exposé de la réorganisation des receveurs royaux des finances de Bavière.

LÉON POLIER.

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Contribution à l'étude de la réforme de la législation sur les pensions civiles et des règlements des Caisses de retraites administratives, par GASTON CADOUX. 29 pages in-4. Paris, 1903. — En quelques pages très documentées, l'auteur expose les systèmes actuellement suivis, examine les projets présentés et suggère une combinaison financière. C'est là une étude sur laquelle nous reviendrons.

Le Conseil général de la Seine (1791-1902), par H. LANFANT, Paris, Courbet et Cie, édit. VIII-446 p. — Livre précieux pour quiconque voudra faire une étude approfondie du département de la Seine. Le point de vue financier y est exposé avec quelques détails.

La politique douanière agricole de l'Empire allemand, par JACQUES LYON, Paris, Paul Dupont, édit. 1902, 418 pages. — Exposé consciencieux et soigneusement documenté. L'auteur retrace d'abord l'histoire de la formation du tarif douanier de l'Empire allemand et des traités de commerce ; il s'occupe ensuite du régime et de la condition des céréales ; du régime et de la condition de la minoterie ; la question du sucre et celle de l'alcool forme la quatrième partie de l'ouvrage qui se termine par un exposé de la lutte entre l'*Agraarstaat* et l'*Industriestaat*. L'ouvrage est antérieur à la révision du tarif douanier et à la convention sucrière de Bruxelles. Souhaitons qu'une édition prochaine permette à l'auteur d'étudier ces réformes.

L'Editeur-Gérant : E. BRIÈRE.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française**. Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8. . 20 fr. »

Gaston JÈZE, Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre**. Tome 1. *Le Moyen Age*, traduit par P. Bondois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SALE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E. Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres · **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique**. Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'école normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché. . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes**. 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan, 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats-Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : 4 fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

Digitized by Google

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes au Conseil d'État

GASTON JÈZE
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
Tome premier. Le Gouvernement national. Traduction de D. Müller.
Tome deuxième. Les Gouvernements des États. Traduction de P. Lestang.
Tome troisième. Le Système des partis : l'Opinion publique. Trad. de P. Lestang.
Tome quatrième. Les Institutions sociales. Traduction de S. Bouyssy.
L'ouvrage complet, 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché. . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque). . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Édition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
Tome premier. Traduction de C. Gandilhon. Licencié ès-lettres, 1900. 1 vol. in-8.
Tome second. Traduction de C. Gandilhon et Th. Lacuire. professeur au lycée de Nice, 1901. 1 vol. in-8.
Tome troisième. Tr. de C. Gandilhon et A. Vulliod. 1902. 1 vol. in-8.
Tome quatrième. Tr. de C. Gandilhon et Jadot. 1903. 1 vol. in-8.
Tome cinquième. Tr. de S. Bouyssy, 1903. 1 vol. in-8.
L'ouvrage formera 6 volumes in-8.
PRIX DE SOUSCRIPTION : 10 fr. le vol. broché, payable par volume paru ou 11 fr. le vol. relié (reliure de la Bibliothèque).
Le tome VI sera remis gratuitement aux souscripteurs.
(*Le prix sera porté à 60 fr. broché ou 65 fr. relié, aussitôt l'ouvrage paru complétement*).

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze, 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhem. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8. traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié . . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Mᵉ Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié. . . . 8 fr. 50

SIR R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement*. Traduction de C. Gandilhon. 1903, préface de G. Hanotaux. 1 vol. in-8, broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy. tome Iᵉʳ.

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900. 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Reliés, reliure de la bibliothèque. . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, 1900, 1 vol. in-18 broché. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18. br . . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

LABAND (P.). — Le Droit public de l'Empire allemand, tome VI.
OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, édition française par l'auteur, tome II.
NITTI (F.). — La Science des Finances.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cᵉ.
Digitized by Google

Dur. jour. sc. Economie

Tome Ier No 3 — 1re ANNÉE — Juillet-Août-Septembre 1903

REVUE
DE
SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

CASIMIR PÉRIER

A. RIBOT
Député

CAMILLE LYON
Président de la section des finances au Conseil d'Etat

STOURM
Membre de l'Institut

BERTHÉLEMY
Professeur à l'Université de Paris

CHAVEGRIN
Professeur à l'Université de Paris

ESMEIN
Professeur à l'Université de Paris

HAURIOU
Professeur à l'Univ. de Toulouse

DIRECTEURS :

Max BOUCARD
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Gaston JÈZE
Professeur agrégé à l'Université de Lille

SOMMAIRE

L'augmentation des dépenses publiques, par F. NITTI.
Le privilège des bouilleurs de crû, par G. VOGUET.

Recherches de jurisprudence sur les dépenses obligatoires et sur les inscriptions d'office dans les budgets municipaux, par M. HAURIOU ET SES ÉLÈVES.

Chronique française, par GASTON JÈZE.
Chronique étrangère (Belgique), par E. DUBOIS.

Statistique.
Législation : 1° *Législation fiscale*, par J. DELPECH ; — 2° *Lois annotées*, par LOUIS APCHER ; — 3° *Travaux parlementaires*, par J. DELPECH.

Analyses et comptes rendus : 1° *Les livres*, par GASTON JÈZE et H. BABLED ; — *Les revues*, par LÉON POLIER.
Bulletin bibliographique.

PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1903

Digitized by Google

MODE DE PUBLICATION

La *Revue de Science et de Législation Financières* paraît **tous les trois mois** par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur agrégé à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, 16, Rue Soufflot, à Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages financiers dont **deux** exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

PRINCIPAUX COLLABORATEURS

Conseil d'Etat : MM. Tardit, Noel, Tardieu, Tissier (maîtres des requêtes) ; Dejean, Carrière, Leger, Roger (auditeurs).

Cour des Comptes : MM. Marcé (conseiller référendaire) ; Paul-Dubois (auditeur).

Inspection des Finances : M. Pièyre (inspecteur général).

MM. les Professeurs Cauwès, Esmein, Chavegrin, Berthélemy, Jacquelin (*Université de Paris*) ; — Taudière (*Université catholique de Paris*) ; — Lacoste, Moreau, Politis, Delpech, Tchernoff, Trinquat (*Université d'Aix-Marseille*) ; — Duguit, Sauvaire-Jourdan (*Université de Bordeaux*) ; — Le Fur (*Université de Caen*) ; — Truchy, Vignes (*Université de Dijon*) ; — Michoud (*Université de Grenoble*) ; — Wahl, Lévy-Ullmann, Guernier, Aftalion (*Université de Lille*) ; — Bouvier, Brouilhet (*Université de Lyon*) ; — Rist (*Université de Montpellier*) ; — Petit (*Université de Poitiers*) ; — Artur, Thélohan (*Université de Rennes*). — Hauriou (*Université de Toulouse*).

MM. de Swarte, Trésorier payeur général du Nord ; — Samuel, bibliothécaire en chef du Sénat ; — Rabany, chef de bureau au Ministère de l'intérieur ; — Fournol, Docteur en droit, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris ; — Voguet, chef-adjoint du cabinet du Ministre des travaux publics ; — Gaston Cadoux, chef de bureau au Conseil Municipal de la ville de Paris ; — Barthélémy, Docteur en droit ; — de Lapanouse, Docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Paris ; — Léon Polier, Docteur en droit.

Allemagne : MM. Otto Mayer (*Université de Leipzig*) ; Sartorius Von Waltershausen (*Université de Strasbourg*) ; Julius Wolf (*Université de Breslau*) ; Otto Gerlach (*Université de Kœnigsberg*).

Australie : M. Max Hirsch, membre du *Legislative Assembly* de Victoria.

Belgique : MM. E. Dubois (*Université de Gand*) ; J. Vincent, chef de bureau au Ministère des finances.

Etats-Unis : M. W. M. Daniels (*Université de Princeton*).

Grèce : M. Andreades (*Université d'Athènes*).

Italie : MM. Nitti (*Université de Naples*) ; Dalla Volta (*Institut des sciences sociales de Florence*) ; Virgilii (*Université de Sienne*).

Roumanie : M. Seulesco (*Université de Bucarest*).

Suisse : M. Charton (*Ecole Polytechnique de Zurich*).

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION :

Louis Apcher.

Digitized by Google

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Il y a lieu tout d'abord de rapprocher l'action de l'Etat et l'augmentation des dépenses publiques ; en second lieu, il faut se demander si l'accroissement des dépenses publiques est réel.

I

L'ACTION DE L'ÉTAT ET L'AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES.

Les nombreuses controverses sur la nature et sur les limites de l'action économique de l'Etat s'appuient souvent non seulement sur des conceptions erronées, mais sur des faits erronés. *Une société progressive porte plus de gouvernement*, disait Dupont White ; et sans doute le progrès de la civilisation accroît l'œuvre préventive de l'Etat et en augmente l'importance sociale et économique. Il est évident que les discussions interminables, souvent si stériles, presque toujours si ennuyeuses sur les limites et sur les fonctions de l'Etat, peuvent mieux que de toute autre manière être éliminées par l'observation des faits. S'il était généralement constaté que partout et sous les régimes politiques les plus divers, l'Etat tend à assumer certaines fonctions et à en laisser d'autres de côté, on serait très bien autorisé à considérer cette tendance comme une loi sociale.

L'expérience seule doit nous diriger : elle est notre criterium unique, a dit Claude Bernard. Si elle n'est pas l'unique criterium, puis-

Digitized by Google

qu'il y a tant de choses qui échappent à l'expérience, elle est cependant toujours le criterium le plus important. Que partout l'Etat augmente ses dépenses cela ne veut pas dire que ce fait ait rien d'arbitraire ; bien plutôt sont arbitraires toutes ces théories qui voudraient réduire ses attributions. Or il arrive que partout les budgets sont augmentés très rapidement. En apparence du moins, le budget français s'est accru presque quinze fois de Louis XIV à 1901 ; le budget de la Grande-Bretagne s'est accru de plus de soixante-dix fois de la paix de Riswyck à 1897-98; le budget italien a presque doublé de 1862 à nos jours. L'augmentation est-elle apparente ou réelle, et jusqu'à quel point? Des auteurs allemands ont parlé d'un étatisme progressif : est-ce une erreur d'observation ou bien est-ce réellement une tendance ? Si presque tous les pays, dans des conditions différentes, sous des régimes absolus et sous des régimes libéraux ; des pays ou existe un parlement et d'autres où il n'en existe pas ; où le gouvernement est entre les mains d'une oligarchise, d'autres où les masses populaires y participent, si partout se rencontre une augmentation des dépenses publiques, cela veut dire que ce fait répond à un besoin d'ordre général, et si les théories sont contraires aux faits, ce n'est pas à ces derniers qu'il faut s'en prendre.

Le rêve de quelques écrivains individualistes, qui voudraient voir les dépenses de l'Etat diminuer plutôt qu'augmenter, ce rêve examiné à la lumière des faits, paraît absurde. Le roi d'Yvetot n'existe que dans la chanson où *lui-même à table et sans suppôt — Sur chaque muid buvait un pot d'impôt.* Si le bon roi pénétrait dans la réalité il trouverait qu'il s'agit là non point de niaiseries, mais de milliards. C'est en effet dans les petits états et souvent les plus pacifiques que les dépenses publiques présentent l'augmentation la plus considérable.

Ce serait faire chose utile que d'observer à travers l'histoire le progrès des dépenses publiques, plutôt que de discuter indéfiniment sur les opinions contradictoires des divers auteurs.

Historiquement il est incontestable que les budgets de tous les pays sont en augmentation continue. La France est le pays le plus anciennement unitaire de l'Europe et certains changements se peuvent mieux suivre chez elle qu'ailleurs. Or le budget français s'est accru

Digitized by Google

continuellement. Les recettes ordinaires de l'Etat, converties en millions de francs ont été (1) :

Recettes de l'Etat

	Epoques	en millions
	—	—
Sous saint Louis	1243	3,7
Sous Philippe-le-Bel	1300	5,5
A l'avènement de Charles V . .	1364	8,1
A l'avènement de Charles VII. .	1422	13,6
Sous Charles VIII	1491	44,8
A l'avènement de François 1er .	1515	72,8
A l'avènement de Charles IX. .	1560	84,»
Sous Henri IV	1607	90,8
Sous Louis XIV	1648	184,»
Sous Louis XIV	1683	226,»
A l'avènement de Louis XV . .	1715	266,»
Sous Louis XV	1756	253,»
Sous Louis XVI	1789	475,»

Nous verrons jusqu'à quel point cette augmentation est réelle et jusqu'à quel point elle est apparente. Pour le moment il importe de constater que les chiffres indiquent une augmentation notable et qui prend un aspect beaucoup plus grave après 1789. En continuant en effet notre calcul sur les documents officiels français, nous remarquons que l'augmentation la plus extraordinaire est arrivée précisément au XIXe siècle :

Dépenses de l'Etat

Années	en millions
—	—
1798	750
1810	1.007
1830	1.095

(1) DE FOVILLE : *La France économique*, Paris, 1890, p. 408. — CH. NICOLAS : *Les budgets de France depuis le commencement du dix-neuvième siècle*, Paris, 1882. — FÉLIX FAURE : *Les budgets de la France de* 1870 *à* 1887, Paris, 1888 et le *Compte général des finances* de 1887 et de 1900, etc.

Digitized by Google

Dépenses de l'Etat

Années	en millions
—	—
1850	1.473
1860	2.084
1875	2.209
1880	2.760
1892	3.343
1896	3.400
1901 (sans l'Algérie).	3.554

En 1828 aux députés français, qui se montraient effrayés de l'augmentation du budget, lequel surpassait un milliard, le ministre des finances Villèle disait : *Messieurs, saluez ce chiffre ; vous ne le reverrez plus.* Sans doute Villèle avait raison, pour peu que l'on donne à ses paroles un sens tout opposé : jamais en effet les députés français ne revirent de budget inférieur à un milliard. Le budget se transforma, s'accrut : le milliard grandit jusqu'à deux en 1870 pour arriver à trois milliards après la guerre, pour atteindre plus tard trois milliards et demi. Aucun pays du monde n'en avait jamais auparavant dépensé un pareil par la voie de l'Etat. Décidément, si Villèle n'était point doué de l'*esprit prophétique*, comme l'abbé Joachim de Dante, il n'en était pas moins doué d'un grand esprit d'observation.

On a pris l'exemple de la France, non pas que le fait soit limité à elle seule, mais on a pu chez elle remonter plus haut, quelle que soit la valeur des chiffres cités, lesquels doivent être sujets à un examen attentif et à une exacte évaluation de leurs éléments.

L'Angleterre par sa position géographique, par ses vicissitudes historiques, par la diversité du caractère de ses habitants, a eu des formes de gouvernement très différentes de celles de la France et une plus large prépondérance de la vie locale. Mais dans la Grande-Bretagne l'accroissement des dépenses publiques, de l'Etat comme des pouvoirs locaux, a subi une progression aussi rapide. Il suffira d'indiquer ici les dépenses de l'Etat pour que cette augmentation apparaisse des plus évidentes (1) :

(1) Ces données ne sont pas du tout comparables : l'Irlande en est d'abord exclue, puis

Digitized by Google

Dépenses de la Grande-Bretagne

Années	en millions de £
1691.	3
1697.	2
1747.	11
1797.	58
1809.	78
1814 (guerre).	112
1865-66.	65
1874-76.	74
1881-82.	85
1891-92.	89
1897-98.	102
1898-99.	108
1899-900.	119
1901-902.	142
1902-903 (prévisions)	174

Les années postérieures à 1898-99 sont des années de guerre. Elles ne se prêtent donc pas à la comparaison. Mais les chiffres de 1902-1903 sont très éloquents, car si les dépenses de guerre y ont subi une grande diminution, il y reste un fort accroissement permanent des dépenses.

Le chancelier de l'Echiquier, Sir Michael Hicks Beach ne cachait pas, dans la séance du 19 avril 1901, ses préoccupations, et après avoir constaté que, dans les cinq dernières années, les dépenses s'étaient augmentées de 28 millions et les recettes de 16, il déclarait son inquiétude pour l'avenir. « Il y a maintenant cinq ans, disait-il, qu'ayant eu l'honneur pour la première fois de présenter le budget à la Chambre des Communes, je me suis risqué, le mieux qu'il m'était possible, à donner au parlement et au pays un avertissement. J'ai pris l'histoire des vingt précédentes années et j'ai montré que, pendant ces vingt ans, l'augmentation de nos dépenses a été bien plus grande proportionnellement que celle des recettes, et j'ai exprimé le mieux

elle y est comprise. — Cf. DE FOVILLE, *loc. cit.* et pour les dates récentes : GIFFEN : *A financial retrospect* in J. R. S. S. Mars 1902.

Digitized by Google

possible mes doutes sur la possibilité pour notre système financier actuel de soutenir un pareil fardeau, s'il continuait à croître » (1). Et en Angleterre ce n'est pas là un fait particulier à l'Etat.

Les dépenses des pouvoirs locaux ont grandi dans une mesure non moins rapide, ce qui prouve une très grande vitalité. De 1868 à 1898 les dépenses des pouvoirs locaux ont augmenté encore plus rapidement que celles de l'Etat (2).

Années	en millions de £
1868.	36,5
1874.	45,5
1880.	62,9
1890.	69,3
1896.	91,6
1898-99.	111,7

D'un accroissement aussi vertigineux des dépenses locales, il n'y a pas d'exemple ailleurs : le fait s'explique par le nombre énorme des lois nouvelles qui attribuent beaucoup de services aux pouvoirs locaux.

Ainsi donc, le pays de l'Europe qui offre le plus grand développement de la vie locale, l'Angleterre, et celui qui offre le plus grand développement des forces centralisatrices, la France, ne diffèrent pas notablement l'un de l'autre en ce qui concerne l'augmentation extraordinaire des dépenses publiques. Et il n'y a pas de moindres différences chez les autres pays, qui ont un régime politique ou une situation économique différents.

Mais l'Angleterre, depuis plus d'un siècle, a rempli le monde de guerres, elle a combattu Napoléon, elle a combattu pour son empire colonial en Amérique, en Asie, en Afrique. La France elle-même a remporté de grandes victoires et éprouvé de grandes catastrophes, et elle a beaucoup combattu. Mais peut-être la situation est-elle différente pour les pays les plus pacifiques de l'Europe ? pour ceux qui, par leur

(1) *The Times*, 19 avril 1901.
(2) *Financial Reform Almanach* et *Statesman's Year Book*.

Digitized by Google

peu d'étendue ou par leur situation géographique, ont eu moins besoin de se défendre, moins d'audace pour attaquer ? La Belgique, la Suisse, la Suède, etc., petites par la population, grands centres de culture et de civilisation, depuis longtemps exemptes de guerre, peut-être sont-elles dans des conditions différentes de celles de l'Angleterre et de la France ?

La Belgique, dans ce cas, devrait être une heureuse exception. Et cependant ses dépenses se sont accrues plus rapidement que celles de la France et de l'Angleterre (1) :

Années	en millions de francs
—	—
1835.	87,1
1841.	114,9
1851.	118,6
1861.	163,4
1871.	222,5
1881.	402,3
1897.	402,1
1895.	410,3
1899.	570,4

La Suisse qui n'a pas eu de guerres, qui peut bien, par suite de sa petitesse, être un état neutre, mais qui, par sa position géographique, est un centre remarquable d'activité et d'échanges, possédant des formes politiques très démocratiques, nous offre le même phénomène d'accroissement des dépenses publiques. De 1850 à 1896 les dépenses de la Confédération suisse ont augmenté de la manière suivante :

(1) MINISTÈRE DES FINANCES : *Statistique générale des recettes et des dépenses du Royaume de Belgique* 1840-95, Bruxelles, 1900, pp. 203 et suivantes : Il faut cependant tenir compte qu'en Belgique les chemins de fer sont régis par l'Etat. Ainsi, le ministère des Travaux publics (appelé par décret du 16 janvier 1884 ministère des chemins de fer, postes et télégraphes) a dépensé en 1835 en millions de francs 4,2 ; il en a dépensé, en 1899, 147 millions 8. Néanmoins, même si l'on retranche les dépenses de perception et d'administration, l'accroissement du budget de la Belgique est énorme.

Digitized by Google

Dépenses de la Confédération suisse

Années	en millions de francs
1850.	6,7
1860.	21,9
1870.	30,9
1873.	23,6
1876.	43,4
1880.	41,
1890.	66,6
1896.	79,5
1899.	98,
1900.	102,7

Mais les dépenses des cantons ont encore plus augmenté que celles de la Confédération. De 1886 à 1896, selon des documents suisses officiels, les dépenses se sont accrues dans le canton de Vaud de 33 0/0, de 40 0/0 à Genève, de 57 0/0 à Bâle ville, de 91 0/0 à Zurich, etc. (1).

Le cas n'est point différent pour la pacifique Hollande où, en un demi-siècle, les dépenses de l'Etat ont plus que doublé :

Années	dépenses en milliers de florins
1851	73,865
1861	97,014
1871	94,460
1881	123,651
1891	130,363
1901 (prévisions). .	153,000

La Suède, qui est généralement connue pour la solidité de ses institutions, pour la culture de ses habitants, pour l'esprit de progrès qui domine chez elle, a vu les dépenses publiques plus que doubler de 1866 à 1898. D'une publication officielle du gouvernement sué-

(1) M. DE CÉRENVILLE : *Les impôts en Suisse*, Lausanne, 1898. Introduction.

Digitized by Google

dois (1) il résulte que le mouvement des dépenses de l'Etat s'est développé de la manière suivante :

Total des dépenses de l'Etat :

Moyenne de chaque année	de la population	en couronnes	Dépenses par habitant
—	—	—	—
1866-70	4.166.000	48.637.000	11,67
1871-75	4.274.000	56.684.000	13,27
1876-80	4.500.000	76.850.000	17,08
1881-85	4.605.000	81.222.000	17,64
1886-90	4.742.000	91.153.000	19,22
1891-95	4.832.000	102.497.000	21,21
1898	5.036.000	126.608.000	25,08
1902	(prévisions)	142.605.000	—

Donc, en peu d'années, la dépense moyenne par habitant est passée de 11 couronnes 67 à 25,08 : elle est par conséquent beaucoup plus grande.

Un autre pays qui présente un accroissement très rapide et qui subit à son tour une transformation économique, c'est la Hongrie. Les dépenses de l'Etat hongrois, de 1868 à 1894, ont passé de 147 millions de florins à 487, c'est-à-dire qu'elles ont augmenté de 270 0/0 (2).

On peut donc le constater, le développement extraordinaire des dépenses publiques n'est pas un fait caractéristique des grands états ; mais il paraît même étranger à de nombreuses causes politiques auxquelles on l'a attribué jusqu'alors.

Plus ou moins le même accroissement s'est produit dans tous les pays d'Europe et d'Amérique : c'est un fait général, surtout du commencement du siècle jusqu'à nos jours.

L'Allemagne, à peine constituée en empire en 1871, n'inscrit dans le budget commun que quelques dépenses qui regardent surtout la représentation à l'étranger, les Postes et les Télégraphes, l'Administration de l'armée et de la marine ; les autres sont faites par les états

(1) *La Suède*, importante publication faite par le gouvernement suédois, pour l'Exposition de Paris de 1900.

(2) Extrait de la publication officielle : *L'Etat hongrois millénaire*, Budapest, 1896.

Digitized by Google

particuliers. Eh bien ! le budget de l'Empire a vu croître ses dépenses de cette manière (1) :

Années	en millions de marks
1874	672,8
1880-81.	550,0
1885-86.	637,6
1888-89.	1.020,0
1891-92.	1.245,0
1893-94.	1.269,0
1896-97.	1.255,0
1899-900.	1.960,5
1900-901.	2.197,3

L'accroissement est évidemment vertigineux, et plus encore si l'on pense à l'énorme accroissement des budgets particuliers de la Prusse, de la Bavière, de la Saxe et de tous les Etats qui forment l'Empire.

On a dit que ce sont les démocraties qui ont le plus puissamment contribué aux régimes coûteux de gouvernement ; mais il ne semble pas que cette affirmation ait une valeur absolue ; les gouvernements despotiques ou oligarchiques ne paraissent pas être moins dispendieux, dans les sociétés modernes, que les gouvernements démocratiques. D'après des données officielles, les dépenses ordinaires de l'Etat, en Russie, ont éprouvé les augmentations suivantes (2) :

Années	en millions de roubles
1803.	109
1820.	499
1840.	187
1850.	287
1860.	438
1870.	563
1880.	793

(1) D'après le *Statistisches Iahrbuch für das Deutsche Reich*.

(2) Données du Ministère des Finances. Cf. aussi DE BLOCH : *Les Finances de la Russie au XIXe siècle*. Paris, 1899.

Digitized by Google

Mais après 1880, l'accroissement des dépenses ordinaires a été selon les chiffres officiels, encore plus rapide, et même presque vertigineux :

Années	en millions de roubles
1881.	840,2
1885.	913,1
1890.	1.056,5
1895.	1.520,8
1898.	1.772,2
1900.	1.889,2
1902 (prévisions)	1.946,5

L'augmentation des dépenses a donc été extraordinaire en Russie : elles ont crû, tout au moins en apparence, dix-neuf fois en un siècle.

Par conséquent on ne peut pas dire que, dans les états à régime absolu, il y ait tendance à diminuer les dépenses ou à les réfréner, comme on le répète trop souvent ; mais on doit admettre qu'eux aussi présentent précisément une tendance opposée.

Les pays nouveaux n'échappent pas davantage à ce fait qui représente une tendance générale, qui paraît même correspondre à un besoin universel des peuples modernes.

Les dépenses ordinaires et extraordinaires du gouvernement des Etats-Unis (en ne tenant pas compte du budget spécial de chaque état, budget souvent très élevé) ont augmenté encore plus rapidement que celles des états européens. On peut remonter un peu plus haut aussi pour les Etats-Unis : l'accroissement en ressortira d'autant plus évident (1) :

Dépenses du gouvernement fédéral des Etats-Unis

Années	en millions de dollars
1791.	3
1080.	10,8
1810.	8,4

(1) Bull. S. l. c. mai 1902.

Digitized by Google

Dépenses du gouvernement fédéral des Etats-Unis

Années	en millions de dollars
—	—
1820.	18,2
1830.	15,1
1840.	24,3
1850.	40,9
1860.	63,8
1865 (guerre). . .	1.295,0
1870.	102,3
1875.	274,6
1880.	264,8
1885.	210,2
1890.	297,7
1895.	356,1
1898.	443,3
1900.	487,7
1901.	509,9

Entrés maintenant dans la voie de l'impérialisme, avec la violence d'expansion qu'ont souvent les pays neufs, les Etats-Unis semblent évidemment envahis d'une fièvre de prodigalité et d'expansion. Ceux qui opposaient à la vieille civilisation guerrière de l'Europe l'esprit mercantile de la nouvelle civilisation américaine sont embarrassés maintenant devant cette fièvre impérialiste et expansioniste des Etats-Unis.

Et si la vieille Europe présente une augmentation des dépenses publiques et la neuve Amérique un phénomène identique, les états de l'Asie, les plus nouveau-nés à la civilisation européenne et qui même ne se sont ouverts à elle que depuis peu d'années, comme le Japon, présentent le même phénomène (1) :

(1) M. MATSUKATA (ancien président des Ministres du Japon) : *Financial System of Japan* in N. A. R. mai 1902.

Digitized by Google

Années	dépenses effectives en millions de *yen*
1868.	30,5
1878.	60,9
1888.	81,5
1898.	219,7
1901.	275,8

C'est une augmentation absolument exceptionnelle ; mais il n'en est pas moins vrai que l'entrée du Japon, pour ainsi dire d'un seul trait, dans la civilisation européenne suffit à peine à expliquer la force de l'accroissement.

Nuls pays donc n'ont échappé à cet accroissement : ni ceux qui ont le plus, ni ceux qui ont le moins progressé ; ni les anciens pays ni les nouveaux ; ni les pays qui ont eu une politique de plus vaste expansion, ni ceux qui se sont renfermés chez eux.

Et l'on ne peut dire d'avantage que ce fait soit particulier à l'Etat : les communes et les pouvoirs locaux de toute nature ont vu leurs dépenses augmenter rapidement, plus rapidement peut-être que l'Etat.

En Belgique les dépenses des provinces ont passé de 5.773.680 en 1840 à 16.593.020 en 1899 ; celles des communes de 90 millions en 1865 à 179 en 1892 (1).

Nous avons déjà fait observer qu'en Angleterre les dépenses des pouvoirs locaux ont passé de 26 millions sterling, en 1868, à 91 en 1896. Si nous prenons le budget communal de quelque grande ville nous aurons à noter le même fait. La ville de Paris qui est comme un petit état (plus peuplé que le Danemarck, la Grèce, la Norvège, etc.) dépense à son tour plus que le Portugal et la Grèce réunis. Or l'accroissement des dépenses après 1813 a été le suivant (2) :

Années	dépenses effectives en millions de francs
1813.	23
1869.	168
1887.	257
1896.	397

(1) *Annuaire statistique de la Belgique*, 1901, p. 263.
(2) GASTON CADOUX : *Les finances de la ville de Paris* de 1798 à 1900, Paris, 1901.

Digitized by Google

Mais Paris est la capitale du plus riche Etat de l'Europe continentale. S'il n'est plus désormais comme il l'a été longtemps, la ville la plus peuplée de l'Europe, ni toujours le plus grand centre d'activité, il est toujours admirable pour sa puissance d'expansion et pour sa vitalité économique et intellectuelle. Mais des villes même bien inférieures, des centres d'importance beaucoup plus modestes, d'antiques capitales, qui ont cessé de l'être, présentent le même phénomène.

Nous possédons une histoire financière exacte de la commune de Turin, publiée en 1901 pour le compte de son administration municipale (1). Il résulte de ces recherches que les dépenses se sont accrues de 1797 à 1900 de la manière suivante :

Années	Population	Dépenses	moyennes par habitant
1797. . . .	93.076	547.330,30	5,88
1825. . . .	107.338	1.204.814,98	11,21
1855. . . .	167.896	5.266.418,65	31,36
1875. . . .	217.806	10.696.981,26	49,11
1900. . . .	329,444	15.912.972,80	48,40

Donc les dépenses locales ont grandi presque huit fois ; et il est pourtant hors de doute que la richesse privée des citoyens ne s'est pas accrue dans des proportions identiques.

Il est intéressant de constater que, de 1797 à 1900, les dépenses de *police* et d'*hygiène* ont passé pourchaque habitant de 1 franc 10 à 6 *lires* 44; celles de la sûreté et de justice de 0,12 à 6,44 ; celles des travaux publics, de 0,07 à 3,08 ; de l'instruction publique, de 0,07 à 7,74. Les dépenses de bienfaisance ont peu augmenté : elles ont passé de 0,84 à 1,23 ; celles du culte ont diminué de 0,16 à 0,05. Et ces chiffres indiquent mieux que n'importe quoi les tendances qui les ont déterminés.

L'Italie ne pouvait à son tour échapper à ce fait d'ordre général. On peut dire au contraire qu'elle a poussé ses dépenses à l'excès, bor-

(1) G. DEPANIS : *Attraverso ad un secolo di vita amministrativa : Torino*, 1797-1900. Turin, 1901.

Digitized by Google

dant quelquefois les limites de la plus haute pression en fait d'impositions.

Nous ne pouvons faire remonter nos recherches à une période antérieure à 1860. Il y avait alors autant de budgets que d'Etats ; et comme les Etats changèrent fréquemment non pas seulement de dynasties, mais de territoires, et qu'il y manqua un grand noyau central, toute recherche est vaine. Ajoutons que, même du commencement du siècle à nos jours, toute tentative ressort comme inutile. Même en groupant les budgets des différents états (et la difficulté ne serait pas légère, puisque les budgets de la plupart des états n'étaient pas alors publiés) on ne réussirait pas à établir une comparaison exacte. La Lombardie et la Vénétie, par exemple, dépendaient de l'Autriche et n'avaient pas de budget autonome.

En limitant, pour les raisons énoncées ci-dessus, toute recherche aux années qui ont suivi 1860, on trouvera que même en Italie l'augmentation des dépenses publiques a été continue, aussi bien pour l'Etat que pour les provinces et pour les communes (1).

Dépenses publiques de l'Italie.

1re PÉRIODE.

(1860-61. Systèmes financiers différents et formation graduelle du système financier en vigueur).

2e PÉRIODE.

(Depuis l'unification du système financier jusqu'à la guerre avec l'Autriche, sans Rome et la Vénétie).

Années	Dépenses effectives de l'Etat en millions de lires	Dépenses des provinces en millions de lires	Dépenses des communes en millions de lires
1862. . . .	940,9	21,1	
1863. . . .	930,4	25,7	223,9
1864. . . .	673,4	35,0	236,4
1865. . . .	924,3	41,7	306,6
1866 (guerre).	1.367,0	55,3	269,3

(1) Ces données ne sont en rien comparables. Celles relatives aux dépenses de l'Etat ont été empruntées à la publication faite par la Comptabilité Générale du Royaume sur *Le Budget du Royaume d'Italie pendant les exercices financiers de* 1862 *à* 1899-900, et par l'*Annuaire statistique* ; les chiffres relatifs aux dépenses des budgets communaux et provin-

Digitized by Google

3e PÉRIODE.

(De la guerre avec l'Autriche à 1870, sans Rome ni le Latium).

Années	Dépenses effectives de l'Etat en millions de lires	Dépenses des provinces en millions de lires	Dépenses des communes en millions de lires
—	—	—	—
1867	963,6	62,9	323,3
1868	1.035,1	66,8	356,8
1869	1.075,6	72,5	319,6
1870 (prise de Rome).	1.118,0	79,1	330,3

4e PÉRIODE.

Territoire de l'Italie actuelle : de la prise de Rome à la chûte du gouvernement de Droite).

Années	Dépenses effectives de l'Etat en millions de lires	Dépenses des provinces en millions de lires	Dépenses des communes en millions de lires
—	—	—	—
1871.	1.059,2	74,6	325,3
1872.	1.134,4	82,9	360,1
1873.	1.190,3	74,7	395,3
1874.	1.141,4	78,0	368,4
1875.	1.131,3	80,2	371,9
1876.	1.151,5	81,6	396,6

ciaux ont été pris dans les publications de la Direction générale de la statistique. Mais celle-ci n'a point recueilli les données relatives aux budgets locaux en 1890, 1892, 1894 et 1896 et ne les a point recueillies pendant plusieurs années pour les budgets provinciaux. En 1884 a été introduite la nouvelle année financière qui va du 1er juillet au 30 juin : toutefois, pour les communes et les provinces, l'année solaire reste l'annnée financière. On a donc, pour simplifier, mis les chiffres l'un à côté de l'autre, sans tenir compte de la différence des deux espèces d'années. En l'année 1884-85 ont été rangées, à côté des dépenses de l'Etat, celles des provinces et des communes pour 1884, et ainsi de suite. Jusqu'à l'année 1890, les dépenses des communes et des provinces paraissent plus grandes qu'elles ne l'ont été, parce qu'elles contiennent la comptabilité spéciale et les virements qui ont été retranchés à partir de 1871. Sur l'Histoire du budget italien comparez PLEBANO : *Storia della finanza italiana*, Turin, 1899, et les divers rapports des ministres du Trésor, parmi lesquels les plus importants sont ceux de Sella, Minghetti, Magliani, Sonnino, Luzzati, Rubini. Le plus particulièrement intéressant est le rapport financier fait par le ministre Rubini à la Chambre des Députés, le 2 décembre 1900.

Digitized by Google

5e PÉRIODE.
(Du 1er ministère de gauche à 1890-91).

Années	Dépenses effectives de l'Etat en millions de lires	Dépenses des provinces en millions de lires	Dépenses des communes en millions de lires
1877.	1.265,5	90,5	402,9
1878.	1.234.2	84,4	409,4
1879.	1.232,2	84,4	407,1
1880.	1.262,3	91,0	413,4
1881.	1.323,2	95,9	400,0
1882.	1.392,9	107,2	408,7
1883.	1.416,8	101,0	430,4
1884 (1er semestre).	713,6	—	—
1884-85.	1.481,4	98,7	451,6
1885-86.	1.602,6	100,6	460,1
1886-87.	1.657,7	97,4	480,5
1887-88.	1.870,7	112,4	514,4
1888-89.	1.971,9	110,8	437,3
1889-90.	1.776,0	103,4	540,1
1890-91.	1.739,8	104,2	—

6e PÉRIODE.
(Depuis 1890-1891).

Années	Dépenses effectives de l'Etat en millions de lires	Dépenses des provinces en millions de lires	Dépenses des communes en millions de lires
1891-92	1.654,4	109,5	—
1892-93	1.597,4	—	—
1893-94	1.691,5	—	—
1894-95	1.665,7	—	—
1895-96	1.731,5	140,7	505,8
1896-97	1.651,9	—	—
1897-98	1.640,8	117,1	554,0
1898-99	1.644,8	—	—
1899-900.	1.654,2	—	642,0
1900-901.	1.674,2	—	—
1901-902.	1.669,0	—	—
1902-903 (prévisions).	1.697,0	—	—

Digitized by Google

En Italie, l'augmentation des dépenses a donc été continue ; ou plutôt on peut dire qu'il n'y a pas eu d'arrêt pendant à peu près 30 ans et que c'est seulement après que les dépenses ont été poussées à une limite extrême qu'il y a eu d'abord un arrêt brusque et puis une baisse lente. Mais depuis quelques années les dépenses sont en augmentation.

Sans doute l'augmentation des dépenses publiques est générale ; mais il faut voir jusqu'à quel point elle est réelle, voir surtout si les chiffres rapportés ont une valeur absolue et, s'ils ne l'ont pas, de quels autres éléments on doit tenir compte pour les présenter sous leur vrai jour.

II

L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES EST-IL RÉEL ?

Léon Say, dans un opuscule qui eut grand succès en 1886, consacra quelques pages très intéressantes à la démonstration de ce fait, que la progression des dépenses est un mal universel (1) : et certainement ce n'était pas une mince inquiétude qu'éveillait l'augmentation survenue si rapidement, pendant la période dans laquelle il écrivait. Les dépenses des états de toute l'Europe, qui étaient en 1865 de neuf milliards neuf cents millions, avaient passé, dès 1879, à 14 milliards 641 millions. Deux tiers de ces augmentations s'étaient trouvés absorbés par le développement des dépenses militaires, le troisième par l'extension des dépenses en faveur des travaux publics et de l'instruction. La maladie semblait à Say être générale, et il n'hésitait pas à croire qu'il s'agissait d'une vraie maladie, et même d'une maladie plus dangereuse dans les pays démocratiques. Si les comparaisons établies à peu d'années d'intervalle étaient effrayantes,

(1) L. Say : *Les finances de la France sous la 3e République*, Paris, 1900, tome III. C'est là qu'est reproduit l'opuscule : *Comment nos contributions ont été dépensées depuis quatre-vingts ans de* 1800-1886 : « La progression des dépenses budgétaires est véritablement effrayante, si on compare au présent l'avenir que nous ménage une politique indifférente à l'équilibre des budgets ».

Digitized by Google

bien plus grande encore doit être la surprise, si l'on considère toutes les dépenses publiques des siècles passés et qu'on les compare à celles de nos jours. Quelques auteurs et par dessus tout ces théoriciens allemands qui attribuent à l'action de l'Etat un caractère éthique, ont cru que de l'augmentation des dépenses publiques on pouvait déduire que l'action de l'Etat va toujours croissant. Au contraire, cet accroissement des fonctions de l'Etat, qui se manifeste avec l'augmentation des dépenses publiques, a fait dire à Bluntschli et à quelques autres qu'il existe une tendance historique vers un étatisme progressif. Rien de moins vrai. L'augmentation des dépenses publiques est un fait plus apparent que réel, lorsqu'on regarde vers le passé : c'est seulement du commencement du siècle à nos jours qu'il existe une véritable augmentation, mais bien moins grande qu'on ne le croit.

Les chiffres rapportés peuvent induire en erreur : il y a, comme l'a dit Bastiat, ce que l'on voit, il y a dans les faits économiques ce que l'on ne voit pas, du moins à première vue. Et en matière de dépenses publiques, de budgets, il ne faut jamais s'arrêter aux apparences extérieures (1).

Pour voir si l'action de l'Etat est plus grande maintenant que dans le passé et si la satisfaction des besoins collectifs réclame proportionnellement une plus grande somme de richesses, le calcul doit être fait de façon à éviter les erreurs dans lesquelles on tombe si souvent. En comparant les budgets passés il faut en effet tenir compte : 1° de la quantité des prestations personnelles ou en nature ; 2° de l'étendue territoriale qui était celle de l'Etat aux diverses époques comparées ; 3° de la population ; 4° du montant de la richesse des particuliers ; 5° des variations de valeur de la monnaie. C'est ainsi seulement que

(1) GALIANI (et peut-être d'autres avant lui) avait noté combien il était nécessaire de distinguer l'augmentation effective des dépenses publiques et celle qui n'est qu'apparente. A une époque plus rapprochée, Alexandre Manzoni, avec cette finesse qu'ont souvent les hommes de lettres, dans une note sur les œuvres de J. B. Say où il est parlé des variations de valeur de la monnaie, écrivait : « Cela a fait que cette augmentation (des dépenses publiques), n'a été en partie que nominale, car une double somme payée en impôt.... n'aurait augmenté que relativement à l'argent... la même quantité d'argent représentant une moins grande quantité d'autres valeurs ».

Il pénétrait nettement le problème.

Digitized by Google

deviennent possibles ces parallèles qui autrement restent stériles et sans résultat.

On ne peut, par exemple, comparer les finances des gouvernements féodaux et celles des temps modernes : les premières étaient assises sur les contributions en nature, sur les prestations personnelles, sur les recettes domaniales ; les finances sont assises aujourd'hui essentiellement sur les recettes qui sont de droit public, sur les taxes et impositions, ou plutôt sur les dernières par dessus tout. La quantité des prestations personnelles est presque aujourd'hui la plus petite, elle représentait par le passé la plus grande contribution, en paix et en guerre. Les travaux publics ne se faisaient pas en général autrement. En temps de guerre, pendant la période féodale, chaque feudataire envoyait à son suzerain un certain nombre d'hommes d'armes. Il y avait des formes très différentes de prestations, mais elles étaient partout nombreuses. Maintenant, en dehors du service militaire qui est court et qui tend toujours davantage à une réduction du temps de durée, en dehors du service du jury, il n'y a pour ainsi dire pas d'autre forme de prestation personnelle (1).

D'autre part nous parlons souvent de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France, comme si elles avaient toujours représenté les mêmes grandes unités territoriales, tandis que la formation des grands états est un fait récent, qui coïncide avec les grandes découvertes géographiques et avec les nouvelles formes du commerce internatio-

(1) Cf. entre autres VAITZ : *Deutsche Verfassungs geschichte*, 2e édit., vol. II, pp. 246-336 ; SCHUPFER : *Manuale di storia del diritto italiano*, 2e édit., pp. 367-410 ; VERITZY : *Etude sur le régime financier de la France avant la révolution de* 1789. Paris, 1878 ; etc., SALVIOLI : *Storia del diritto italiano*, 3e édit. p. 194, écrit : « Chez les Lombards comme ensuite chez les Francs, l'armée ne coûtait rien au Roi ni à l'Etat ; les hommes libres devaient s'équiper et s'entretenir, monter la garde ou les *scufie*, prêter leurs voitures et attelages, et par la suite les possesseurs du sol furent tenus d'équiper et d'entretenir leurs hommes ; les grands travaux de routes, de ponts, de canaux, etc., étaient à la charge des propriétaires. La justice ne coûtait rien au Roi, au contraire elle lui rapportait sous forme d'amendes. La bureaucratie n'était point payée ; les envoyés, pour la plupart du haut clergé, voyageaient à leurs frais ; la bienfaisance demeurait à la charge des particuliers. Restait un petit nombre de dépenses personnelles et qui ne trouvaient pas moins à se satisfaire, parce que le roi et le *palatium* lorsqu'ils étaient en voyage, avaient le droit de prendre pour eux tout ce qu'ils voulaient · et puis les dépenses personnelles se confondaient avec les publiques, par la même raison qu'il n'y avait pas de différence entre les impôts publics et les revenus royaux.

Digitized by Google

nal. Il y a eu un lent progrès vers l'unité, qui a déterminé la formation territoriale des états d'aujourd'hui. La France d'Henri IV n'était point la France de maintenant, encore moins celle de Philippe-le-Bel. Et la Grande-Bretagne n'est pas davantage celle qui existait au temps de Cromwell ! Et non seulement la distribution des états et la position respective de chacun d'eux, mais la distribution des langues et des races ont singulièrement changé depuis quelques siècles : les peuples de langue allemande, par exemple, ne sont pas seulement relativement plus nombreux à présent qu'autrefois, mais ils occupent un territoire très différent de celui qu'ils occupaient.

Et surtout, ce qu'il y a de changé, c'est le nombre des individus. Le XIXe siècle représente une période d'accroissement telle, peut-être, qu'il n'y en a jamais eu une pareille dans l'histoire du monde. La population actuelle est de beaucoup supérieure à celle de jadis, et jamais peut-être le monde n'a porté la moitié de cet immense nombre d'hommes qui foulent maintenant le sol. L'Europe avait, au commencement du XIXe siècle, une moitié des habitants qu'elle a eus à la fin, et plus ou moins tous les pays qui la composent ont vu croître considérablement le nombre de leurs habitants.

L'Angleterre n'est pas seulement, par exemple, immensément plus riche, mais elle est immensément plus peuplée que par le passé. Vers l'an mil, toutes les Iles Britanniques n'avaient probablement pas trois millions et demi d'âmes (1). L'Angleterre et le Pays de Galles n'avaient que 5 millions et demi d'habitants en 1688, 6 millions en 1740, un peu moins de 9 millions en 1801 (2).

Maintenant, d'après les résultats du recensement du 31 mars 1901, la population de la Grande-Bretagne est de 41,6 millions d'habitants et celle de l'Angleterre seule et du Pays de Galles, de 32 millions 5.

La Suède a vu sans doute augmenter les dépenses publiques, mais sa population, elle aussi, a augmenté rapidement. Elle avait à peine 900 milliers d'habitants en 1570 ; mais en 1700, elle en avait presque

(1) PARETO : *op. cit.* § 211.

(2) G. KING IN DAVENANT : *Political and commercial works*, II, 184 ; J. SS. XLIII, 462 ; CUNNINGHAM : *The growth of English industry and commerce in modern times*. Cambridge, 1872, p. 699.

Digitized by Google

réuni 1 million et demi, 2 millions et demi en 1815 ; 5.150,000 en 1900. La population de la Norwège a passé, de 1800 de à 1898, 883 000 habitants à 2.122.400 ; la population de la Prusse de 13.707.000 habitants en 1800 à 31.855.123 en 1895 ; la population de l'Italie de 17 millions en 1800 à 33 en 1900 (1). La France qui, d'après le recensement de 1896, possède 38 millions 500 mille habitants, en avait 20 au commencement du XVIIIe siècle, et moins de 25 au temps de la Révolution (2).

Il y a maintenant telle nation, en Europe, qui a plus d'habitants que n'en avait eu l'Europe entière au temps de Charlemagne.

Mais si la population s'est accrue, la richesse s'est accrue bien davantage. Les revenus annuels de chaque nation se sont augmentés en Europe extraordinairement, d'une manière presque incroyable, durant le XIXe siècle, dans les Etats-Unis d'Amérique et dans les pays les plus riches de l'Europe. Aucun pays encore n'a sans doute atteint ce haut degré de richesse, bien suffisant pour assurer un niveau élevé d'existence à la grande masse des citoyens ; mais bien que ces parallèles soient très difficiles, on peut dire qu'un Anglais est maintenant immensément plus riche qu'il y a deux siècles. La richesse de tous les pays d'Europe, pendant le XIXe siècle, s'est accrue d'un tel pas qu'on ne rencontrerait rien de pareil dans le passé. Les progrès accomplis dans la technique industrielle ont été si grands que le bas prix des produits a pu coïncider avec une plus forte rétribution du travail. Certains pays où l'augmentation de la richesse à été plus grande, comme la Suède, nous offre directement la possibilité de voir s'augmenter la richesse de chaque habitant plus fortement que ses contributions aux dépenses de l'Etat et des entités collectives.

Le revenu des citoyens français a singulièrement grossi. Selon les enquêtes de la Direction générale des contributions directes, les revenus de la richesse immobilière ont passé de 1.440 millions en 1791 à 4.671 en 1879. Les revenus mobiliers, estimés par Délaé d'Agier à

(1) *Suède*, vol. I; *Norvège* (publication pour l'exposition de Paris en 1900).

(2) LEVASSEUR, dans l'*Histoire de la population française*, tient que la Gaule avait, au temps de César, de 6 à 9 millions d'habitants.

Digitized by Google

1.050 millions en 1791 étaient, selon Wolowski, d'environ 6 milliards en 1881. Les calculs postérieurs ont démontré une augmentation très rapide. M. Peytral, dans un projet de loi présenté le 30 octobre 1888 à la Chambre des Députés, a calculé que les revenus nationaux étaient de 16 milliards; et plus tard, de Foville supposait environ 20 milliards, A. Coste 22 milliards et demi (1).

Donc l'accroissement de la richesse dans les pays qui ont fait le plus de progrès est tel que, si vertigineux soit-il, l'augmentation des dépenses publiques ne l'emporte pas beaucoup. Sans doute ce que l'on a dit de la Suède, ce que l'on a pu dire de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Allemagne, de la Suisse et de la Belgique et des pays les plus riches, on ne peut le dire des autres pays où il est arrivé réellement que les dépenses publiques ont grandi plus rapidement que la richesse des habitants.

On continue donc à étudier l'accroissement des dépenses publiques non plus du dehors, mais dans sa réalité économique. Proportionnellement à leurs richesses, les citoyens d'un état donnent-ils davantage maintenant, ou donnaient-ils davantage dans le passé ? C'est là la question que l'on examine, car il n'importe guère, en effet, de savoir si la quantité d'argent que donnent les citoyens est plus ou moins grande que par le passé.

(1) Le revenu annuel de l'Angleterre varie comme suit :

En 1700	(selon Dudley Baxter)	il était en millions de	55 £
— 1774	—	—	150
— 1815-16	—	—	350
— 1868-70	—	—	860
— 1891	(selon A. L. Bowley).	—	1611

D'après les données fournies par la statistique officielle suédoise, de 1886 à 1898, les dépenses de l'Etat auraient eu, par rapport au revenu moyen de chaque habitant, le développement qui suit :

Années	Revenu moyen par habitant (couronnes)	Dépenses de l'Etat (moyenne par habitant) (couronnes)
1866-70	65	11
1871-75	81	13
1876-80	97	17
1881-85	109	47
1886-90	118	19
1891-95	134	21
1898	167	25

Digitized by Google

Or tous les calculs sont d'accord pour démontrer que la monnaie n'a pas perdu de son pouvoir d'achat : l'or ne vaut pas aujourd'hui autant que par le passé, puisque avec une égale quantité de monnaie on ne peut acheter autant à présent qu'on le pouvait jadis. On ne peut dire encore, comme le poète tragique : « *Comment en un plomb vil l'or pur s'est-il changé ?* mais la baisse a été certainement rapide.

Pendant bien des siècles les princes et les gouvernements n'ont fait que de continuelles altérations des monnaies, dans le sens de diminution de la quantité de métal qu'elles contenaient, et cela avec la prétention d'en conserver la valeur intacte. La *livre* de Charlemagné était une livre réelle d'argent et ce n'est que par altérations successives qu'elle s'est vue réduite à la livre française et italienne de 5 grammes. De Foville et d'Avenel ont montré que la *livre tournois* a eu 369 variations de 1258 à 1793. La *livre* qui valait 20 fr. 26 en 1258-78 en valait à peine, suivant de Foville, 0,99 en 1785-95 (1).

Mais on peut étudier ces modifications et les calculer sans difficulté : ce qui est plus grave, c'est que non seulement il est assez souvent arrivé que les monnaies aient renfermé une moins grande quantité de métal tout en conservant le même nom, mais que la valeur d'achat du métal a diminué. Au temps de Charlemagne une même quantité de métal valait neuf fois plus qu'aujourd'hui, c'est-à-dire qu'on pouvait l'échanger contre une quantité d'objets neuf fois plus considérable. Elle valait six fois plus au temps de Charles VIII ; trois fois plus au milieu du XVIIIe siècle (2).

Ainsi, les citoyens français qui, au temps de Charles VIII, devaient en apparence un franc de la monnaie actuelle, devaient en réalité 6 francs.

(1) DE FOVILLE : *op. cit.* ch. XXII. Le travail de N. DE WAILLY est classique : *Mémoire sur les variations du livre tournois depuis saint Louis*, Paris, 1857. « Au fond, les princes du moyen-âge, gros et petits, clercs ou laïques, s'estimant maîtres du numéraire, comme d'une portion de leur domaine, se livraient sans scrupule à la pratique des deux sortes de fausses monnaies que je viens de dire ». D'AVENEL : *Histoire économique de la propriété des salaires, des denrées*, etc., Paris, 1894, vol. 1, p. 51. Les deux formes préférées de falsification touchaient l'une à la *nature* du métal, l'autre à la valeur qu'on lui attribuait.

(2) Selon LEBER (*Appréciation de la fortune privée au Moyen-Age*, Paris, 1847 de l'année 1850 à 1890 les variations de la valeur de la monnaie ont été les suivantes :

Digitized by Google

Et puis, non seulement les métaux précieux avaient une valeur bien plus considérable, mais, à certaines époques, leur extrême rareté déterminait une hausse extraordinaire du taux de l'intérêt. Ainsi, si l'on veut se représenter ce que rendait l'argent, on voit qu'en réalité celui qui donnait mille livres à l'Etat faisait un sacrifice qui n'avait pour ainsi dire rien de comparable à celui qui en donne maintenant 5 ou 6 mille.

Mais tel était le taux de l'intérêt, dans le passé, que celui qui était contraint d'emprunter de quoi payer les impôts pouvait souvent se trouver ruiné ; parfois avant le xve siècle, surtout pour les valeurs mobilières, il était difficile d'emprunter à moins de 20 et même de 25 0/0, et même souvent il y avait des prêts considérés comme non usuraires à intérêts bien plus élevés (1). Encore un autre fait qui vient modifier les résultats qui, semblait-il, eussent dû ressortir du parallèle.

Si donc on fait attention à tout cela, si l'on considère les divers revenus domaniaux, si l'on tient compte des services personnels, si l'on observe les changements territoriaux, si dans le rapprochement des budgets passés et présents, on voit diminuer chez les derniers, augmenter chez les premiers le rapport qui se trouvait dans les

Années	valeur de la monnaie
850	9
1375	3
1500	6
1600	2 1/2
1750	3
1890	1

Selon d'Avenel, en supposant égale à 1 la valeur actuelle de la monnaie (*Histoire économique de la propriété des salaires, des denrées*, etc., tome I, p. 32), les variations arrivées de 1600 à 1800 ont été exactement les suivantes :

De 1601 à 1625	3,00
De 1626 à 1650	2,50
De 1651 à 1675	2,00
De 1676 à 1700	2,33
De 1701 à 1725	2,75
De 1726 à 1750	3,00
De 1751 à 1775	2,33
De 1776 à 1790	2,00

(1) « L'intérêt mobilier a varié au moyen-âge, en France, autant qu'on en peut juger par un assez grand nombre d'exemples choisis dans diverses provinces, de 10 à 45 0/0 : en moyenne il oscille entre 20 et 25 0/0 ; mais plus près de 20 que de 25 ». D'AVENEL : *op. cit.*, vol. I, p. 81.

Digitized by Google

périodes mises en parallèles, en matière de population, de richesse, de puissance d'achat de la monnaie, on verra alors que nous donnons à l'Etat et à tous les organes de la vie collective, non pas beaucoup plus que par le passé, comme on l'a dit, mais parfois même moins.

Il n'existe donc pas, jamais on n'a prouvé qu'il existât un processus *d'étatisme progressif*, comme quelques-uns l'ont prétendu ; et l'on n'a même pas pu prouver qu'un semblable processus se manifestât progressivement. Peut-être y-a-t-il encore quelques pays où, en tenant compte de tout ce qui a été dit, les citoyens donnent à l'Etat aujourd'hui proportionnellement moins que par le passé, bien qu'on lui verse partout beaucoup plus qu'autrefois. De toute façon, s'il est bien difficile d'établir des rapprochements avec des sociétés très éloignées, on peut bien en établir avec celles qui sont le plus rapprochées de nous. Et il faut alors reconnaître que, depuis un siècle, les dépenses publiques, dépenses de l'Etat, dépenses locales ont crû beaucoup plus que par le passé, par l'accroissement de la solidarité qui se détermine pour des causes de nature très différente. Les augmentations du XIXe siècle sont vraiment réelles et, en quelque sorte, malgré le développement extraordinaire de la richesse, les citoyens supportent des charges toujours plus lourdes.

Ni les changements de valeur de la monnaie, ni les changements des revenus n'expliquent suffisamment les augmentations qui se sont manifestées du milieu du siècle à nos jours. Les budgets de la France, de l'Angleterre, de la Russie augmentent par dizaines de millions d'une année à l'autre, quelquefois par centaines. Or ces augmentations sont réelles, et ici, aucune des circonstances limitatives indiquées antérieurement n'a d'importance, ou elle n'en a qu'une toute momentanée. Quelles raisons déterminent donc ces accroissements, qui causent de vives inquiétudes, qui rompent souvent l'équilibre des budgets les mieux établis ? Les augmentations survenues pendant le XIXe siècle et surtout pendant sa seconde moitié sont réelles et viennent principalement.

a) de l'augmentation continue et incessante des dépenses mili-

Digitized by Google

taires. Les chiffres recueillis et publiés avec tant de soin de de Bloch dans le fameux ouvrage de lui qui a provoqué l'initiative du Czar en faveur de la paix, sont vraiment dignes de préoccuper les esprits. En cinquante ans les dépenses militaires ont grandi partout avec une rapidité presque fantastique, et l'accroissement a été aussi rapide dans les pays républicains que dans les pays monarchiques. Dans les pays les plus libéraux, en Angleterre, en Suisse, en Suède, etc., la progression a pris des formes que l'on ne rencontre pas moins dans les pays de monarchie absolue. Dans le passé il y a eu beaucoup plus de guerres, mais on dépensait beaucoup moins, à commencer par le prix des armes jusqu'à celui de l'équipement des soldats. Une pointe de fer au bout d'un long bâton, voilà une lance. Les armes et les machines de guerre étaient généralement simples. Les armes modernes sont presque toujours très coûteuses ; un gros canon d'acier coûte souvent plus cher que l'armement de tout un gros bataillon des soldats anciens. La plus grande flotte de guerre, à Athènes, a coûté peut-être moins cher qu'un seul de nos grands cuirassés modernes. Et puis jusqu'aux grandes guerres napoléoniennes, il n'existait pour ainsi dire pas d'armées permanentes. Les armes étaient la profession d'une minorité ; l'apprentissage militaire était par conséquent plus facile. Les dépenses étaient donc peu en rapport avec leur continuité ; on guerroyait davantage, mais on dépensait moins. De nos jours, c'est la paix elle-même qui coûte, chaque année, aux grands états plus que n'a coûté la plus grande guerre de l'antiquité. Une guerre moderne coûte souvent cinq six milliards, souvent beaucoup plus, et si l'on ne se bat pas en Europe, c'est parce que l'on s'y préoccupe des pertes immenses en hommes et en argent que l'Europe aurait à supporter.

b) *Des grands travaux publics.* C'est proprement à partir du milieu du siècle que l'emploi de la vapeur et de l'électricité, comme forces motrices ; l'introduction sur une vaste échelle du télégraphe électrique, ont déterminé de grosses dépenses publiques. Il n'y a pas eu au monde d'autre exemple d'une transformation qui, même de loin, pût soutenir la comparaison avec celle qui s'est accomplie. Aussi, malgré l'énorme développement de la richesse dans certains pays, le prix des

Digitized by Google

capitaux s'y maintient encore élevé par suite de leur emploi continuel pour les travaux publics, en outre de leur emploi dans l'industrie qui tend à des formes toujours plus variées. Dans nombre de pays, l'Etat a construit pour son compte, outre les routes nationales qui, presque partout, étaient très rares au commencement du XIXe siècle, des dizaines de milliers de kilomètres de chemins de fer, et partout des dizaines ou des centaines de milliers de kilomètres de lignes télégraphiques.

c) De l'augmentation des dettes publiques. Il est vrai que l'on contracte les dettes parce qu'il y a des dépenses à faire, mais le contraire est vrai également, c'est-à-dire que l'on ne pourrait faire beaucoup de dépenses s'il n'y avait pas de dette publique. Et de combien ont grossi les dettes des divers états ! Le 23 septembre 1800, le capital nominal de la dette était, en France, de 713 millions 6 (d'après de Foville). En 1891, il était déjà de 30,170 millions (d'après Pelletan); en 1897 (d'après Krantz) de 31,093 millions. En Italie les intérêts de la dette inscrite au moment de l'unification étaient de 111 millions: Les intérêts payés en 1896-97 ont été de 556 millions. Il n'y a pas de pays qui n'ait recours dans une large, souvent trop large mesure, à la dette publique. Il paraît que, parmi les grands états de l'Europe, l'Angleterre seule présentait une heureuse exception: elle jouissait de conditions naturelles extraordinairement favorables et pouvait sans effort consacrer une partie de ses recettes à éteindre ses vieilles dettes plutôt qu'à en contracter de nouvelles, mais elle-même maintenant, par suite de sa nouvelle politique, recourt avec large mesure au crédit.

d) Du développement de toutes les formes préventives sociales par les quelles l'action économique de l'Etat a grandi. Jadis l'Etat dirigeait son action en vue de réprimer les formes les plus graves du mal dans la société, plutôt qu'en vue de les prévenir. Aujourd'hui, non seulement les conditions de la société sont changées, mais le développement même des connaissances conduit à suivre une route opposée. Quand on limitait son action à guérir le mal ou à l'atténuer, on pouvait bien recourir à l'initiative particulière : les hôpitaux, les œuvres de bienfaisance, les asiles créés pour guérir ou atténuer les maux qui frappent les yeux et les esprits pouvaient être érigés par l'initiative des

Digitized by Google

particuliers. Mais on a pas recours d'ordinaire aux particuliers, pour constituer aucune des organisations préventives. Ainsi les mesures hygiéniques ou sanitaires, en vue de prévenir les maladies ne peuvent être prises que par l'Etat et les pouvoirs collectifs inférieurs. L'action préventive, en tant que fait général ou volontaire, exige un trop grand développement éducatif et moral pour qu'il puisse jamais être effectué entièrement.

e) de la participation toujours croissante des classes populaires à la vie publique. Grâce à ce fait, le gouvernement et les pouvoirs locaux ont dû assumer le fardeau de services qu'on ne croyait pas auparavant d'utilité générale ou qui, de toute façon, étaient négligés. Il est vrai que l'augmentation des dépenses publiques s'est fait sentir encore plus parfois parmi les gouvernements absolus que parmi ceux à régime libéral, mais on ne peut nier que ces derniers aient souvent ouvert la route. Le gouvernement de la nation par la nation, disait en 1832 de Rémusat à la Chambre française, n'est pas souvent économique (1). On a vu fréquemment le pouvoir absolu coûter peu de choses aux peuples, et, pour se maintenir, on l'a vu diminuer les impôts et négliger l'intérêt public. Aujourd'hui que le contrôle est bien plus étendu qu'autrefois et que les dépenses des souverains sont distinctes des dépenses publiques et figurent partout nettement séparées dans les budgets, on ne considère pas l'impôt comme une perte, et les dépenses sont véritablement pour la plus grande partie des dépenses publiques, en ce sens qu'elles sont faites dans l'intérêt public. Les gouvernements constitutionnels, qui ont succédé aux vieux régimes autoritaires, ne permettent plus de considérer l'administration comme une ennemie, l'impôt comme un fléau, l'argent donné à l'Etat comme de l'argent perdu. Désormais il est très difficile d'établir une distinction bien tranchée entre le gouvernement et

(1) L. Say : *op. cit.* vol. II, p. 83. « On a vu souvent, a dit de Rémusat, le pouvoir absolu coûter peu en argent aux peuples. S'il n'a pas la manie des conquêtes, il est difficile que ces fantaisies minent une nation. Pour se maintenir, il réduit les impôts et néglige les intérêts publics.... » Souvent, cela était vrai, mais il est vrai de même, que les démocraties sont souvent très portées à la dépense. La répugnance des gouvernements absolus pour l'accroissement des impôts a été bien comprise par Scialoja : *Bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi*, Turin, 1858, pp. 51-52.

Digitized by Google

le pays, et si quelquefois l'un se lève contre l'autre, c'est en laissant entièrement de côté les éléments du jugement que cette distinction peut s'établir. De toutes façons on ne peut nier qu'en participant dans une large mesure au gouvernement, les classes populaires imposent souvent des dépenses dont il n'y avait pas d'exemple auparavant ou qui étaient très limitées : dépenses pour l'instruction obligatoire et pour l'éducation populaire, dépenses d'hygiène et de prévoyance sociale, assurances obligatoires, etc, qui n'existaient point auparavant. L'extension des principes sociaux dans la politique des états modernes n'est pas la dernière cause du très fort accroissement des dépenses. C'est par là que se vérifie un fait qui eût été impossible autrement : l'individualisme tend souvent au césarisme, croyant, dans la pratique, que c'est la seule manière pour les principes de liberté de pouvoir se développer largement, en même temps que se réduiront les pouvoirs de l'Etat.

Ce sont donc toutes ces causes, et principalement, ce sont toutes ces conditions nouvelles qui ont déterminé depuis un siècle un réel accroissement des dépenses publiques (1).

F. NITTI,
professeur de science financière à la Faculté de droit de Naples.

(1) Sur l'augmentation des dépenses publiques Cf. outre les écrivains cités : LEROY-BEAULIEU : *Traité* vol. II. Ch. VI. — BOUCARD ET JÈZE. *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 1901, 2e édit. t. I, p. 1 et s. — SALANDRA : *La progressione nei bilanci degli stati moderni* dans *l'Archivio di statistica* de 1879 : — GEFFCKEN : *Le Spese di stato pubbliche*, dans la B. d. E. série III, vol. IV ; — SITTA : *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Ferrare, 1893 ; — *Correspondance relating to the budgets of various countries*, Londres (par les soins du COBDEN CLUB) 1877 ; — GRAZIANI : *L'aumento progressivo delle spese pubbliche*, Modène, 1877 ; — A. WAGNER : *Finanz* ; — CONIGLIANI : *L'aumento apparente delle spese pubbliche*, etc. Milan, 1890, etc.

Digitized by Google

LE PRIVILÈGE DES BOUILLEURS DE CRÛ

Dans son sens le plus large, l'expression « bouilleur de crû » s'applique à toute personne qui distille les fruits de sa récolte en vue de la production de l'alcool. Mais, au point de vue fiscal, sa portée est beaucoup plus restreinte ; elle ne vise que les propriétaires fabriquant de l'alcool dans des conditions déterminées, avec des matières provenant exclusivement de leur récolte et limitativement désignées par la loi.

Pendant longtemps, le législateur a réservé à ces producteurs une situation particulière, qui les a soustraits, de la part de l'administration, à tout contrôle, à toute vérification des produits obtenus et a laissé place, par voie de conséquence, à des immunités fiscales qui constituent, selon les uns, le droit, selon d'autres, le privilège des bouilleurs de crû.

Les arguments invoqués par les partisans ou les adversaires de ces immunités dérivent soit du droit de propriété, soit de considérations d'ordre hygiénique, industriel, économique et fiscal.

On a prétendu que le droit de distiller les vins, les cidres ou les fruits en toute liberté était, pour le récoltant, la conséquence de sa propriété, telle que la définit l'article 544 du Code civil. La distillation de ces produits, dit-on, est une opération agricole qui a pour but de leur donner, alors qu'ils ne peuvent être consommés sous leur forme actuelle, un dernier état d'utilité ; cette opération est licite et l'on ne saurait admettre que le domicile particulier d'une catégorie de citoyens fût soumis aux inquisitions du fisc, que leur droit absolu de jouir et

Digitized by Google

d'user de la chose à leur convenance fût limité, sous le prétexte de garantir la perception de taxes exigibles ultérieurement, à l'occasion de faits qui ne se sont pas encore produits et dont la réalisation demeure incertaine. Les bouilleurs de crû font remarquer que leur situation est très différente de celle des distillateurs de grains, de matières sucrées ou farineuses, dont les opérations ont un caractère nettement commercial et doivent être effectuées dans des locaux industriels, avec un matériel généralement très perfectionné ; les produits distillés dans ces conditions ont d'ailleurs une utilité naturelle qui se suffit à elle-même, alors que la distillation seule permet d'utiliser les vins de chaudière, les marcs, les lies et les fruits à alcool.

Les adversaires du privilège soutiennent que les arguments basés sur l'article 544 du Code civil ne sont pas péremptoires, que la distillation libre met, à la disposition des récoltants, des quantités d'alcool dont il est trop souvent fait frauduleusement emploi, abus qu'en vertu même de l'article 544, la puissance publique peut et doit réprimer. La situation des bouilleurs de crû n'est guère différente de celle des producteurs de tabac dont la liberté est cependant rigoureusement réglementée. Enfin, les produits qu'ils distillent, comme ceux mis en œuvre par les distillateurs de profession, ont une commune origine agricole, suffisante pour justifier entre eux une assimilation complète.

De leur côté, les hygiénistes considèrent, qu'avec les procédés actuels de distillation, les eaux-de-vie naturelles sont le plus souvent chargées d'impuretés dangereuses pour la santé publique. Bien que certains savants assurent que l'alcoolisme résulte plutôt des quantités d'alcool ingérées que de la qualité même du produit, l'intervention du monde scientifique et médical a certainement contribué, dans une large mesure, à l'adoption des mesures prises en vue de réglementer la production de l'alcool et d'en restreindre la consommation par l'élévation des droits.

Par contre, les bouilleurs de crû n'ont pas manqué d'invoquer, en faveur de la liberté, que les qualités de certaines eaux-de-vie naturelles, le bouquet et la finesse de certains crûs et même des produits de tel ou tel propriétaire étaient dûes surtout à l'habileté, au tour de

Digitized by Google

main de l'opérateur, à certains procédés de fabrication qui ne pourraient s'accomoder d'une réglementation générale. Sous le contrôle constant des agents du fisc, ces secrets seraient rapidement surpris et divulgués ; quels recours auraient alors les bouilleurs contre ces divulgations anonymes ? Ces raisons ont certainement quelque valeur ; on y a vu néanmoins une tendance à exagérer l'importance des procédés spéciaux de fabrication car, disait-on, la qualité des produits mis en œuvre a une influence au moins égale sur la valeur du produit obtenu. D'ailleurs, la surveillance des industriels, négociants, distillateurs ou liquoristes, qui fabriquent la plus grande partie des eaux-de-vie livrées à la consommation n'a pas paru entraîner jusqu'ici les inconvénients que redoutent les bouilleurs de crû.

Enfin les économistes et l'administration ont surtout protesté contre le privilège au nom du principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt et en raison des facilités que la liberté donne à la fraude : la situation faite au bouilleur de crû qui, en franchise des droits, consomme ou utilise à des usages domestiques l'alcool qu'il produit ou simplement les quantités allouées pour sa consommation familiale ne peut se justifier dans une société démocratique ; en outre, l'existence de stocks d'alcool considérables, constitués sous le couvert du privilège et écoulés clandestinement dans la circulation est un danger pour les finances publiques en même temps qu'une arme déloyale donnée aux fraudeurs contre les producteurs et le commerce honnêtes.

Il est, en effet, difficile d'imaginer les multiples combinaisons, les procédés plus ou moins astucieux, souvent même ingénieux. au moyen desquels on est arrivé à déjouer la surveillance des agents de la Régie et à rendre vaines les mesures législatives édictées contre la fraude.

Ainsi, le vinage des vins a longtemps constitué une opération courante, grâce à laquelle les producteurs et les négociants en boissons remontaient, par une addition d'alcool, le degré alcoolique de leurs vins jusqu'aux limites extrêmes que les lois répressives et fiscales permettent d'atteindre. L'intérêt de cette opération est facile à saisir. A un vin léger pesant 4, 5 ou 6 degrés, on ajoutait, avec d'autres matières représentant l'extrait sec, une quantité d'alcool suffisante pour

Digitized by Google

porter à 11, 12 degrés et quelquefois davantage sa teneur alcoolique. Le mélange était livré, sous le nom de vin, à un débitant qui procédait à l'opération inverse, le mouillage, et obtenait ainsi une quantité de liquide à un titre normal, généralement double de celle qui lui avait été livrée. Par cette opération, le fisc était frustré du montant des droits sur l'alcool entré dans la consommation ; l'auteur du mouillage obtenait gratuitement un produit qu'il vendait sous le nom de vin et dont une partie échappait au payement des taxes générales ou locales.

Le vinage des vins permettait aussi d'augmenter la quantité d'alcool obtenu par les distillateurs clandestins qui, dans les grandes villes, mettent en œuvre des vins de qualité inférieure.

Les lois du 14 août 1889 (art. 1) et du 24 juillet 1894 combinées avec la loi du 28 avril 1816 (art. 10) ont interdit le vinage aussi bien que le mouillage. Mais, comme la force alcoolique des vins est essentiellement variable, il a été nécessaire de fixer les caractères auxquels se reconnaît un vin suralcoolisé. Le Comité consultatif des arts et manufactures a, dans ce but, considéré le rapport entre l'alcool et l'extrait sec que l'analyse constate dans les meilleurs vins naturels connus et il présume suralcoolisés les vins pour lesquels les rapports ainsi obtenus sont dépassés (1). Mais, comme le titre des vins types est notablement supérieur à la teneur alcoolique des vins ordinaires, il subsiste encore, dans les opérations de vinage, une source d'abus que l'administration n'arrivera à tarir que par la connaissance exacte des stocks d'alcool possédés par les particuliers.

Avant la mise en vigueur des lois du 28 février 1872 et surtout du 16 décembre 1897 (art. 8) complétée par le décret du 29 novembre 1898 (art. 2 et 3), le système des acquits fictifs couvrait également une fraude considérable. Elle consiste en ceci : un négociant ayant vendu des alcools en fraude, prend, pour couvrir ses ventes illicites et décharger son compte, un acquit à destination d'un complice exerçant son commerce dans un pays de bouilleur de crû et le lui adresse par la poste ou par tout autre moyen. Celui-ci se procure chez un

(1) Décret du 19 avril 1898.

Digitized by Google

bouilleur de crû un chargement d'alcool conforme en tous points aux indications de l'acquit, fait reconnaître par les commis les quantités reçues, en prend charge à son compte et obtient ainsi l'apurement de l'acquit. Deux quantités égales d'alcool sont donc entrées dans la consommation, une seule, la dernière, a acquitté régulièrement les droits. En donnant à la Régie la faculté de faire viser par ses agents les acquits et les chargements en cours de route, la loi de 1897 a notablement diminué la fréquence de cette fraude qui reste cependant possible pour les expéditions fictives à courte distance.

D'autres procédés de fraude, mais qui ne sont pas propres aux bouilleurs de crû ou n'exigent pas nécessairement leur intervention, sont souvent relevés par les agents du fisc. Ils consistent notamment dans le transport, sans titre de mouvement, des alcools produits sous le couvert du privilège ou des excédents résultant, chez certains assujettis, des déductions légales pour ouillage, coulage et séjour en magasin. Ces opérations se font surtout pendant la nuit, alors que la surveillance est moins facile, et partant, moins active. Elles ont également lieu pendant le jour, mais sont alors dissimulées plus ou moins habilement. Tantôt, pour une expédition à courte distance, on se servira d'un titre régulier ayant déjà servi pour un premier transport. A la faveur d'un délai un peu large obtenu de la Régie et en usant de moyens de locomotion rapides, il devient possible de livrer de nouveaux chargements identiques au premier, jusqu'au moment où les agents de surveillance, rencontrant le convoi, visent le titre de mouvement et constatent que le voiturier observe les délais réglementaires. Tantôt les fraudeurs dissimuleront dans un tonneau contenant du vin, un fût plus petit contenant de l'alcool. L'existence de ce fût, bien calé et équilibré, est difficile à constater au milieu d'un chargement. Tantôt ils auront recours à des engins plus ou moins perfectionnés. La liste en est presque toujours plaisante, parfois macabre. Des cuirasses, des gilets en caoutchouc, des vessies contenant de l'alcool sont dissimulés sous les vêtements et transforment le porteur en homme exagérément obèse ou permettent de simuler, chez les femmes, un état de grossesse avancée. Parfois une robuste nourrice berce dans ses bras un poupon, luxueusement habillé ; c'est

Digitized by Google

une poupée-récipient que les préposés du fisc ou de l'octroi regarderont en souriant. Les parapluies, les chapeaux, les voitures, des corbillards, des couronnes mortuaires même sont machinés pour le transport de l'alcool.

L'existence de stocks d'alcools, affranchis de l'impôt donne donc à la fraude des facilités réelles et considérables ; mais cette fraude, est-elle aussi considérable que certains l'affirment ? En évaluer l'importance est chose très délicate ; les uns prétendent qu'elle ne dépasserait pas 20 millions, d'autres disent 50 millions ; on est allé à 100, 150 et même 200 millions. Ces derniers chiffres sont certainement exagérés.

Dans l'incertitude des statistiques officielles qui manquent de bases précises sur les quantités d'alcool produites par les bouilleurs de cru ou consommées en franchise, on ne peut qu'émettre des hypothèses le plus souvent impossibles à vérifier.

Il n'a rien moins fallu qu'une situation financière difficile, et le désir du ministre des finances de ne demander à aucun impôt nouveau l'équilibre du budget de 1903, pour remettre en question les immunités fiscales des bouilleurs de crû, non pas tant pour les diminuer, que pour en entourer la jouissance des précautions qu'exige l'intérêt bien entendu des finances publiques.

*
* *

Dans la période contemporaine, la situation particulière faite, en France, aux bouilleurs de crû n'a pas été établie par un acte explicite du prince ; elle s'est au contraire constituée peu à peu, à l'abri de certaines lacunes des textes, par voie de prétérition, pourrait-on dire ; il faut attendre 1837 pour trouver, dans la loi, une définition ou plutôt une première réglementation du privilège.

Sous l'ancien régime, ainsi que l'a fait remarquer, à plusieurs reprises, l'administration des Contributions Indirectes, on ne trouverait rien de semblable dans les dispositions applicables aux boissons. Au contraire, parmi les formalités qui garantissaient alors le recouvrement des droits figuraient, en première ligne, l'exercice et l'in-

Digitized by Google

ventaire chez le récoltant, c'est-à-dire le recensement, après chaque récolte, par les commis des Aydes, des quantités récoltées et le récolement, avant la récolte suivante, des quantités restant en cave, les manquants étant soumis à la taxe. Elle ajoute que tous les documents, déclarations royales, arrêts du Conseil et décisions administratives sont unanimes pour ordonner l'application de ce régime aux bouilleurs de crû (Déclarations royales du 23 août 1704, du 30 janvier 1717. Arrêt du Conseil du 12 août et du 23 septembre 1732) (1).

Lorsqu'en 1804, sous la pression des nécessités budgétaires, Napoléon rétablit les impôts indirects supprimés par la Révolution, l'alcool ne fut pas directement taxé. La loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) créa un droit d'inventaire sur les vins, cidres et poirés. Ce droit était constaté au moment même de la fabrication. Toutes les quantités produites étaient taxées sauf déduction d'une quantité déterminée pour consommation familiale, ouillage ou coulage. Les eaux-de-vie de vins, cidres et poirés ne supportaient donc, sous ce régime, d'autre taxe que celle assise sur la matière première; l'égalité était absolue entre le bouilleur de crû et le producteur d'alcool distillant des matières d'achat. D'un autre côté, une taxe de 0 fr. 40 par hectolitre de matière mise en œuvre, équivalant au droit d'inventaire sur les vins, était perçue sur les grains et les cerises destinés à la distillation. Les spiritueux provenant de la mise en œuvre d'autres matières (betteraves, mélasses, pommes de terre, prunes, etc.), étaient indemnes; l'importance des quantités produites était d'ailleurs insignifiante.

Si l'on ajoute que tous les distillateurs sans exception étaient assujettis à un droit de licence de 10 francs, on voit que, dans le premier état de la législation contemporaine, les bouilleurs de crû ne jouissaient d'aucune faveur proprement dite et se trouvaient placés sous la règle commune.

Avec la loi du 24 avril 1806, complétée par le décret du 5 mai suivant, apparaît, pour eux, une première concession peu importante, il faut le reconnaître.

(1) Note remise par le ministre des finances à la Commission du budget de 1903, mentionnée dans le rapport général de M. Berteaux, député (Ch. D. n. 622. 8e Législ.).

Digitized by Google

Cette loi établit deux taxes qui s'ajoutaient aux droits d'inventaire et de fabrication créés par la loi de 1804, taxes qui atteignaient, en outre, les alcools de nature diverse jusque là indemnes.

Le droit de vingtième s'appliquait aux ventes en gros. Il était dû en principe chaque fois qu'il y avait déplacement de la matière imposable, alors même qu'il n'y avait aucun changement de propriétaire, Cependant les récoltants qui transportaient des boissons pour leur propre compte chez eux ou chez des commissionnaires et distillateurs n'étaient tenus d'acquitter d'autres droits que le coût d'un passavant (art. 6). Le décret du 5 mai 1806 ordonna toutefois la prise en charge de ces boissons et, par suite, le paiement des droits, lorsqu'elles étaient transportées hors des limites de l'arrondissement de récolte ou que, sur un point quelconque du trajet, elles étaient déposées dans des magasins, caves ou celliers dont le récoltant n'avait la jouissance qu'à titre de locataire.

Quant au droit de dixième, sur les ventes en détail, il frappait :

1° Les boissons expédiées, en quantité inférieure à 25 litres, par des commerçants ou commissionnaires ;

2° Les boissons vendues par des débitants de profession ;

3° Les boissons vendues par les récoltants et consommées sur place; ceux-ci toutefois n'acquittaient que la moitié de la taxe.

Sous ce régime, par conséquent, le récoltant est exonéré du droit de vingtième sur les produits qu'il consomme sans déplacement ou après les avoir transportés de l'un à l'autre de ses établissements, dans les limites de l'arrondissement ; il bénéficie du demi-droit pour les ventes au détail faites sur place. Telles sont les premières immunités accordées aux récoltants, bouilleurs de crû.

Cette loi de 1806 marque une étape nouvelle dans les procédés de taxation et de constatation des droits ; la circulation des boissons devient un fait générateur d'impôt au même titre que la production ou la fabrication.

A l'avenir, chaque déplacement des boissons soumises à la taxe emportera présomption de vente et donnera lieu à ouverture des droits, sauf aux intéressés à se réclamer de leur qualité de producteur dans l'arrondissement. Au point de vue de l'assiette de l'impôt et de sa

Digitized by Google

constatation, le fisc est mis en présence d'un fait relativement facile à saisir, grâce aux formalités à la circulation et à l'exercice des négociants en gros, débitants et bouilleurs de profession. Ce système nouveau plus simple et moins onéreux que les procédés de taxation à la production ou à la fabrication va conquérir rapidement la faveur des pouvoirs publics.

La loi du 25 novembre 1808 le généralise ; elle remplace les droits d'inventaire et de vente en gros par un droit de circulation de 1 fr. 20 par hectolitre pour les eaux-de-vie et esprits en cercles, de 5 francs pour les eaux-de-vie en bouteilles et les liqueurs. Le droit de détail est maintenu, tel que la loi de 1806 l'a défini, mais sa quotité est portée de 10 à 15 0/0 *ad valorem*.

La distillation des grains et substances farineuses, peu développée et facile à surveiller en raison du matériel perfectionné qu'elle exige, est soumise à une taxe de fabrication assise sur la capacité des cuves.

En apparence, les immunités accordées au propriétaire récoltant par la loi de 1806 sont réduites : le rayon de franchise est ramené des limites de l'arrondissement à celles du canton ; mais, en fait, la suppression des inventaires et récolements annuels atténue singulièrement la portée de cette mesure restrictive puisque le bouilleur de crû pourra à l'avenir produire l'alcool en toute liberté, en dehors de toute surveillance, le consommer ou l'utiliser sur place ou le transporter de chez lui chez lui, dans les limites du canton, à l'abri de toute redevance fiscale (1). C'est là l'origine du privilège, privilège alors très étendu puisqu'il couvrait même la distillation de boissons ou de fruits achetés.

La question des bouilleurs de crû était née ; elle devait faire naître des discussions passionnées.

La lutte entre leurs partisans et leurs adversaires est circonscrite dans deux périodes distinctes : la première s'étend de 1808 à 1837 ; le privilège des bouilleurs de crû n'est pas défini ; l'incertitude des textes favorise de nombreux abus ; le Gouvernement demande et obtient en 1837 une première réglementation. Dans la période suivante, qui aboutit à la situation actuelle, la lutte, poussée d'abord avec mollesse,

(1) Il n'était perçu d'autre taxe qu'un droit de timbre de 0 fr. 05 par passavant.

Digitized by Google

devient plus active et s'oriente nettement, avec des alternatives diverses, dans la voie d'une réglementation étroite. Les anti-bouilleurs semblent s'attacher à diviser le bloc compact des producteurs d'alcool ; les catégories ainsi créées sont ensuite successivement soumises à la rigueur des lois fiscales et placées sous le contrôle de plus en plus étendu de la Régie.

*
* *

Tels qu'ils étaient organisés par la loi de 1808, le droit de circulation, à l'abri de la présomption de vente, et le droit de détail pouvaient être considérés comme un prélèvement fait par le fisc sur des opérations commerciales ; il était logique que le propriétaire en fut exonéré lorsqu'il consommait les spiritueux provenant de la transformation des fruits de sa récolte ; cependant une tendance nouvelle apparut dès l'application de cette loi, entraînant une évolution très caractéristique dans les principes qui avaient jusque-là guidé le législateur. Le fait générateur de l'impôt devait résider non pas dans la circulation ou la vente du produit taxé, mais bien dans sa consommation. Cette théorie fut sanctionnée par le décret du 12 octobre 1812 (art. 4) qui étendait le droit de détail à toutes les ventes faites à des particuliers, par la loi du 8 décembre 1814 qui appelait droit de consommation le droit de détail ainsi transformé, par la loi du 25 mars 1817 dont l'article 82 affranchissait du droit de circulation les boissons expédiées à tout commerçant ou débitant assujetti à l'exercice, et enfin par la loi du 24 juin 1824 qui, unifiait sous le nom de droit général de consommation, perçu sur la teneur en alcool pur contenu dans les liquides, les diverses taxes auxquelles étaient soumis les alcools. Aucun principe nouveau n'est venu modifier celui qu'avait fait prévaloir le législateur de la Restauration. Il s'en faut cependant que la législation générale ait été mise aussi rapidement d'accord avec la théorie nouvelle. La transformation des taxes sur l'alcool en un impôt ne frappant que la consommation exigeait logiquement la taxation des alcools consommés en franchise par les récoltants ; de plus l'intérêt fiscal légitimait toute mesure ayant pour objet de garantir le paye-

Digitized by Google

ment éventuel des droits dès l'instant où était produite la matière imposable.

Des considérations de politique générale, des motifs d'ordre privé, explicables à un moment où la grande propriété terrienne jouissait de l'influence parlementaire la plus grande, firent reléguer au second plan ces modifications nécessaires à la législation de 1808.

Ainsi la loi du 8 décembre 1814 distingua, parmi les producteurs d'alcool, les distillateurs et les bouilleurs de profession, mettant en œuvre les vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits. Pour la première fois, elle les soumit à l'obligation de déclarer leurs opérations et de subir l'exercice.

Cette situation aurait marqué dans l'ordre d'idées, où nous nous sommes placés, un certain progrès si, en compensation, la loi de 1814 n'avait stipulé au profit des propriétaires récoltants de nouveaux avantages. Cette loi, en effet, exonérait du droit de circulation créé en 1808, les boissons, que nous appellerions aujourd'hui hygiéniques, expédiées par le producteur, quel que soit le destinataire. Elle étendait le bénéfice de cette disposition aux eaux-de-vie titrant moins de 28° Cartier, soit 74° centésimaux, susceptibles, par conséquent, d'entrer immédiatement dans la consommation ; elle accordait enfin la franchise du droit de consommation aux eaux-de-vie consommées par le récoltant, alors même qu'il y aurait eu déplacement de chez eux chez eux et les dégrevait du 1/2 droit de détail sur les alcools vendus au détail et consommés sur place. Ces concessions qui touchaient le plus grand nombre des producteurs d'alcool, s'inspiraient d'un esprit vraiment politique, mais on ne peut nier qu'au point de vue financier, elles rendaient moins commode la recherche de la matière imposable et offraient de grandes facilités à la consommation clandestine.

Ajoutons que la loi de 1814 ne donna aucune définition du bouilleur de profession ; le mot bouilleur de crû n'y fut même pas prononcé et c'est aux tribunaux que fut dévolu le soin de déterminer les caractères qui différencient ces deux catégories de producteurs.

Quoi qu'en aient dit certains auteurs (1), étaient seuls bouilleurs de

(1) Girard. *Manuel des Contributions indirectes et des octrois* n° 164, 2e éd. 1831.

Digitized by Google

profession ceux qui distillaient des produits d'achat. Les termes de la loi ne peuvent permettre d'affirmer que les propriétaires distillant accidentellement des grains, des betteraves, en un mot des matières sucrées ou amylacées, autres que les vins, cidres, poirés, etc., aient été privés des avantages accordés aux récoltants, puisque le seul critère de la distinction résidait dans le fait d'être bouilleur de profession. La loi d'ailleurs n'avait pas à se préoccuper des distillateurs de substances farineuses ou sucrées qui n'existaient pas, l'alcool étant presque exclusivement tiré du vin, du cidre, des marcs et des fruits.

La loi du 28 avril 1816, a reproduit, en ce qui concerne les distilleries, les dispositions de la loi de 1814.

Elle a donc laissé à peu près intacts les avantages réservés aux bouilleurs de crû. Cependant, le droit de circulation fut rétabli pour les eaux-de-vie vendues aux particuliers, la franchise n'étant maintenue que pour les déplacements de cave à cave appartenant au récoltant. L'exemption du droit fut, dès l'année suivante (loi du 25 mars 1817, art. 81) limitée aux envois faits dans le département de la récolte et les départements limitrophes, puis, par l'article 3 de la loi du 17 juillet 1819, hors du département, aux arrondissements limitrophes de celui de la récolte. Ces restrictions disparurent avec la loi du 24 juin 1824 qui supprima les droits de circulation et de consommation pour les remplacer par le droit général de consommation sur les eaux-de-vie et laissa subsister le § 2 de l'article 90 de la loi du 28 avril 1816 qui exonérait du payement immédiat les eaux-de-vie transportées pour les bouilleurs de crû hors de la brûlerie, sous la réserve que les caves et magasins où seraient déposés les produits seraient soumis à l'exercice des employés, ce qui impliquait l'acquittement ultérieur du droit (1).

Réduites dans ces proportions, après dix années de retouches successives, les immunités des bouilleurs de crû étaient encore importantes. L'absence de toute surveillance à la production, la faculté d'employer sur place et en franchise des droits l'alcool obtenu, con-

(1) *Contrà.* — Schaffhauser. *Commentaire de la loi du 29 décembre* 1900, p. 32. Notre opinion se défend par cette considération que le droit de consommation n'était pas autre chose que le droit de détail, lequel était garanti par l'exercice.

Digitized by Google

stituaient pour eux des avantages dont l'importance s'accroissait en même temps que le taux des impôts qui frappaient l'alcool. De plus, les difficultés que rencontrait le service de la Régie pour reconnaître les bouilleurs de profession et réprimer les abus amenèrent le Gouvernement à réclamer en 1837, une définition précise du bouilleur de crû. C'est ce que fit la loi du 20 juillet. D'après l'article 8 de cette loi, ne pouvaient être considérés comme bouilleurs de crû que les propriétaires ou fermiers distillant les vins, cidres, poirés, lies et marcs provenant exclusivement de leur récolte. A ces produits furent ajoutés les prunes et les cerises (loi du 10 août 1839, art. 15).

Par *a contrario*, étaient bouilleurs de profession tous les autres distillateurs mettant en œuvre des produits d'achat ou des produits de leur récolte autres que ceux énumérés dans la loi, par exemple, des grains, des betteraves, des pêches, des prunelles, etc.

Le privilège des bouilleurs de crû était dès lors légalement constitué et délimité.

*
* *

A l'abri des lois de 1837 et 1839, les bouilleurs de crû ont joui d'une tranquillité complète jusqu'en 1872. Dans un esprit de large tolérance, la Régie admit même, en 1857, que dans les localités où la distillation à domicile était interdite par mesure de police, les acquits-à-caution délivrés pour transporter les eaux-de-vie de la brûlerie dans la cave du récoltant seraient déchargés purement et simplement, c'est-à-dire sans prise en charge au compte du destinataire et sans exercice du local (1). Ce n'est pas cependant que l'administration ne se soit émue et n'ait signalé à plusieurs reprises l'extension de la fraude qui se pratiquait sous le couvert du privilège et qui trouvait, dans l'élévation continue des droits sur l'alcool, une prime de plus en plus considérable. Les doléances devinrent plus vives encore lorsque la loi du 1er septembre 1870 éleva la taxe de 90 fr. à 156 fr. 25. Comme il s'agissait alors de trouver surtout des ressources, une proposition

(1) Circul. de la Direction générale des Contributions Indirectes, nº 506, du 30 octobre 1857.

Digitized by Google

de suppression du privilège fut présentée ; l'Assemblée nationale la rejeta et se borna à voter des mesures de répression contre la fraude (loi du 28 février 1872).

Ces mesures furent inefficaces ; surexcitée par l'appât d'un bénéfice plus élevé, la fraude redoubla ; les quantités imposées fléchirent. En 1869, 1.008.000 hectolitres d'alcool pur avaient acquitté l'impôt ; 1.063.000 hectolitres seulement furent taxés en 1871 ; ce chiffre tomba à 755.000 hectolitres en 1872. Malgré l'élévation du droit, les recettes du fisc menaçaient d'être inférieures à celles antérieurement réalisées.

Ces considérations déterminèrent l'Assemblée à voter la loi du 2 août 1872 ; les bouilleurs de crû furent soumis à l'exercice et à la prise en charge. Une déduction de 40 litres d'alcool pur leur était allouée pour consommation familiale ; la loi du 21 mars 1874 la réduisit à 20 litres.

Les produits de l'impôt s'améliorèrent notablement. En 1875, le chiffre des recettes de 1871 était dépassé ; mais la loi de 1872, votée sous la pression des nécessités budgétaires, avait soulevé un vif mécontentement ; elle fut abrogée dès que redevint normale la situation financière à laquelle elle devait remédier. La loi du 14 décembre 1875 rétablit alors le privilège des bouilleurs de crû dans les conditions qu'avaient définies les lois de 1837 et 1839.

La campagne contre les bouilleurs de crû ne fut pas immédiatement reprise ; les raisons en sont multiples ; le prix de revient de l'alcool industriel s'était singulièrement abaissé en raison des progrès réalisés dans sa fabrication ; son marché s'étendait de plus en plus ; l'amélioration des voies de communication rendait plus facile le placement des vins et des cidres ; la vente en était plus rémunératrice que la distillation ; la crise du phylloxéra avait enfin réduit considérablement la production de l'alcool dans certains pays vignobles et notamment dans les Charentes et l'Armagnac ; mais la reconstitution des vignes, l'abondance exceptionnelle de certaines récoltes, le développement de la distillation des fruits dans les régions de l'Est et de l'Ouest ramenèrent l'attention sur le régime fiscal des boissons et de l'alcool.

De 1880 à 1903, de nombreux projets de réforme furent présentés

Digitized by Google

aux Chambres. Mais, si tous étaient d'accord pour restreindre le privilège des bouilleurs de crû, les moyens préconisés étaient très variés : suppression absolue du privilège, suppression partielle pour les personnes exerçant, dans un rayon déterminé, le commerce des boissons ; réglementation de l'usage de certains appareils de distillation ; obligation d'employer un alambic banal ou de former des sociétés coopératives, abonnement basé sur la force productive des appareils, etc., etc.

La plupart de ces projets admettaient cependant une allocation franche de droits, pour consommation familiale. Après de longs atermoiements, on vota la loi du 29 décembre 1900 qui dégrevait les boissons hygiéniques et demandait à une élévation du droit sur l'alcool (220 fr. au lieu de 156 fr. 25) la rançon du dégrèvement. On pensait assurer la rentrée de l'impôt en réglementant plus étroitement le privilège des bouilleurs de crû, en organisant un contrôle sur la vente, la détention et la circulation des alambics, et en édictant des mesures répressives sévères contre la fraude.

La loi de 1900, tout en déclarant explicitement que le privilège des bouilleurs de crû était maintenu, n'en accordait le bénéfice qu'aux récoltants dont la production semblait correspondre aux besoins de leur consommation familiale. Dès l'instant où de l'importance de la production on peut déduire que le récoltant se livre à des opérations commerciales ou qu'un acte de fraude est relevé contre lui, il est soumis au régime des bouilleurs de profession et à la prise en charge des produits obtenus. La rigueur de cette conception fut atténuée par un décret du 23 août 1901 concernant les bouilleurs de crû atteints par la loi de 1900 en raison seulement de la nature ou de la capacité des appareils de distillation dont ils font usage. Pour ceux-là, le contrôle du fisc porte principalement sur les matières destinées à la distillation.

La mise en application de la loi de 1900 souleva de violentes récriminations ; de plus, elle fut cause de mécomptes importants ; pour 1901, les quantités taxées étaient inférieures de 435.585 hectolitres à celles de l'exercice précédent. Ce fléchissement considérable des recettes a été attribué à une recrudescence de la fraude, surexci-

Digitized by Google

tée par le relèvement du droit au moment même où des récoltes exceptionnellement abondantes abaissaient le prix des vins et mettaient, à la disposition des distillateurs, des substances facilement transformables en produits dont l'écoulement clandestin était facilité par la suppression de l'exercice chez le détaillant. La distillation clandestine, dans les grandes villes était, d'après l'administration, une cause très importante de la moins-value des recettes, mais les immunités fiscales des bouilleurs de crû y correspondaient aussi pour une large part. Des restrictions nouvelles du privilège s'imposaient pour combattre la fraude et pour rendre au budget les ressources que les fissures de la législation de 1900 laissaient échapper.

De là la loi du 31 mars 1903 qui, combinée avec les lois du 14 décembre 1875 et 27 décembre 1900 régit, à l'heure actuelle, la situation des bouilleurs de crû.

*
* *

Dans l'état actuel, les avantages attachés à la qualité de bouilleur de crû sont très différents suivant la situation particulière de chaque récoltant.

Un aperçu très sommaire du droit commun, c'est-à-dire du régime appliqué aux bouilleurs de profession en vertu des lois existantes, permettra de se mieux rendre compte de ces différences.

I. — Bouilleurs de profession

Par bouilleur ou distillateur de profession, on entend tout producteur d'alcool qui ne se trouve pas dans les conditions déterminées par la loi du 14 décembre 1875, c'est-à-dire autre que les propriétaires distillant les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leur récolte.

Par conséquent, sont bouilleurs de profession :

1° Les personnes qui mettent en œuvre des matières autres que celles énumérées par cette loi, les grains, pommes de terre, bette-

Digitized by Google

raves, mélasses, prunelles, pêches (1), abricots (1), etc. Les poirés sont assimilés aux cidres (2) ;

2° Celles qui ne distillent pas des produits provenant exclusivement de leur récolte, alors même que ces matières seraient mélangées avec des produits de récolte (3).

La mise en œuvre de vins de raisins secs (4) ou de vins de première cuvée auxquels on a ajouté du sucre ou du glucose (5), de même que la distillation de vins de sucre ou de seconde cuvée (5) fait perdre le bénéfice du privilège. Il en est autrement pour les marcs (6).

Les fermiers (7), métayers (7) et colons partiaires (8) jouissent des mêmes prérogatives que les propriétaires.

Les bouilleurs de profession ainsi définis doivent, avant de commencer leurs opérations, en faire la déclaration écrite au bureau de la régie (loi 28 avril 1816, art. 138 et loi du 31 mars 1903, art. 18). Ils sont soumis à l'exercice des employés dans des conditions particulièrement rigoureuses (loi 28 avril 1816, art. 125 et 140, et loi du 20 juillet 1837, art. 8).

Les mesures de garantie des droits dans les distilleries ont été édictées dans trois règlements d'administration publique, rendus en exécution de l'article 3 de la loi du 21 mars 1874. On les désigne généralement sous les noms de règlement A (décret du 18 septembre 1879), règlement A *bis* (décret du 19 septembre 1879) et règlement B (décret du 15 avril 1881).

Le règlement A est applicable aux distilleries qui mettent en œuvre des matières autres que les vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits, qui produisent des alcools susceptibles d'être livrés directement à la

(1) Lyon, 30 nov. 1887. *Moniteur de Lyon*, 25 février 1888.

(2) Déclarations du Ministre des finances à la Chambre des Députés, en date des 4 déc. 1875 et 19 févr. 1903.

(3) Besançon, 22 déc. 1887-Lyon, 19 mars 1890, *Journal des Contributions indirectes*, 1894, p. 280.

(4) Douai, 20 déc. 1892. — *Recueil* Douai, 1893, 9.

(5) Tribunal civil Orange, 24 mai 1889. S. 90. 2. 223.

(6) Lettre com. de la Direction générale des Contributions indirectes, n° 19, du 1er oct. 1885.

(7) Paris, 14 mai 1887. S. 90, 2. 223.

(8) Cass. 6 nov. 1900. *Gaz. du Palais*, 1900. 2. 704.

Digitized by Google

consommation et dans lesquelles l'administration juge utile d'établir une surveillance permanente sur place (art. 1er).

Le règlement A *bis* régit les distilleries qui, mettant en œuvre des matières autres que celles énumérées ci-dessus, ne produisent pas ou ne reçoivent pas d'alcools susceptibles d'être livrés directement à la consommation, n'obtiennent que des flegmes, et pour la surveillance desquelles l'administration ne juge pas utile d'établir un contrôle sur place.

Le règlement B s'applique à toutes les autres distilleries, même ambulantes, appartenant à des bouilleurs de profession.

Ces règlements, plus ou moins sévères suivant la capacité de production de l'établissement, déterminent la nature des déclarations à faire, les conditions d'agencement des usines et de l'outillage; ils indiquent les règles à suivre pour la tenue des comptes, pour les vérifications et les visites des agents du fisc qui peuvent être effectuées à toute heure du jour, pour l'imposition des manquants et l'allocation des déchets de fabrication (1).

Les bouilleurs de profession sont également soumis à toutes les obligations imposées aux marchands en gros de boissons (2). Ils doivent encore fournir une caution solvable pour la garantie des droits applicables aux alcools qu'ils détiennent (3).

Enfin les bouilleurs de profession n'ont droit à aucune déduction pour consommation familiale.

Toute violation des lois et règlements concernant les bouilleurs de profession est punie d'une amende de 500 à 5.000 francs, de la saisie et de la confiscation des boissons (4). En outre, certains délits comportent l'arrestation préventive et la prison (5).

(1) Il peut être intéressant de noter que dans le cas où ces règlements présenteraient des lacunes, il y aurait lieu de rechercher si elles existent également dans les textes législatifs spéciaux à l'exercice des distilleries (L. 28 avril 1816, art. 69, 117, 118, 125, 129, 138 à 143. Loi du 20 juillet 1837, art. 8, 9 et 10).

(2) Loi du 28 avril 1816, art. 97 à 106 ; loi du 23 avril 1836 (nos 3 et 4) ; loi du 19 juillet 1880, art. 8, 9 et 10.

(3) Loi du 21 avril 1832, art. 38, et loi du 2 août 1872, art. 6.

(4) L. 28 fév. 1872, art. 1 ; L. 2 août 1872, art. 7 ; L. 21 mars 1874, art. 3.

(5) L. 1er mai 1822, art. 10 ; L. 21 juin 1873, art. 12 et 14 ; L. 16 déc. 1897, art. 11, § 6 ; L. 29 déc. 1900, art. 14, § 5.

Digitized by Google

II. — Bouilleurs de crû

D'une manière générale, nous dirons avec la loi du 14 décembre 1875 que les bouilleurs de crû sont les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leur récolte.

Mais en raison des restrictions apportées depuis cette époque aux immunités dont ils jouissaient, il est devenu indispensable de les grouper en catégories distinctes : nous avons adopté en tenant compte des conditions dans lesquelles s'effectue le contrôle de la Régie et le mode de prise en charge, le classement suivant :

1° Bouilleurs de crû complètement assimilés aux bouilleurs de profession ;

2° Bouilleurs de crû partiellement assimilés aux bouilleurs de profession ;

3° Bouilleurs de crû ordinaires ;

4° Bouilleurs de crû syndiqués ou associés ;

5° Bouilleurs de crû privilégiés.

1° *Bouilleurs de crû complètement assimilés aux bouilleurs de profession.* — Dans cette catégorie figurent : 1° les bouilleurs de crû exerçant un commerce de boissons (1), soit par eux-mêmes, soit par des intermédiaires ou des associés, dans le rayon déterminé par l'article 20 du décret du 17 mars 1852 (cantons et communes limitrophes du canton dans lequel sont situées les propriétés de récolte).

2° Les bouilleurs de crû qui ont laissé enlever de chez eux des spiritueux provenant de leur récolte sans expédition ou avec une expédition inapplicable (2).

Ces bouilleurs, comme les bouilleurs de profession, sont régis par le décret du 15 avril 1881. Ils sont donc tenus de déclarer toutes eurs opérations et sont soumis toute l'année aux visites des agents. Ils sont comptables de tout l'alcool qu'ils détiennent et ne jouissent d'autre déduction que celle accordée aux distillateurs et marchands en gros pour ouillage et coulage. Le seul avantage de leur situation

(1) L. 29 déc. 1900, art. 10, § 1.
(2) L. 29 déc. 1900, art. 10, § 4.

Digitized by Google

consiste dans l'exonération du droit de licence, en leur qualité de propriétaire (1).

2° *Bouilleurs de crû partiellement assimilés aux bouilleurs de profession.* — Dans cette catégorie figurent, en premier lieu, les bouilleurs que l'article 10 § 2 de la loi du 29 décembre 1900 soumet au régime des bouilleurs de profession, savoir :

a. Les bouilleurs de crû faisant usage d'appareils à marche continue pouvant distiller plus de 200 litres de liquide fermenté par 24 heures (2).

b. Ceux qui font usage d'alambics chauffés à la vapeur (3) ;

c. Ceux qui font usage d'alambics ordinaires (4), dont la contenance est supérieure à 5 hectolitres, sauf le cas où ces appareils appartiennent à des bouilleurs ambulants (art. 10 § 3 de la loi précitée).

Par l'importance de leur production, ces bouilleurs sont réputés se livrer plutôt à des opérations industrielles qu'à des opérations agricoles. Leur assimilation aux bouilleurs de crû de la première catégorie s'explique donc facilement, bien que l'on ait pensé tout d'abord qu'il était inutile de leur appliquer, dans toute sa rigueur, le décret de 1881 et que l'on ait créé pour eux un régime plus favorable, par le décret du 21 août 1901. Ce régime vient d'être abrogé par le décret du 19 août 1903 ; la seule faveur qui subsiste pour cette catégorie de bouilleurs de crû consiste donc dans l'allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur par an, par producteur, pour consommation de famille et dans la dispense du droit de licence.

Il semble que l'on doive également ranger dans cette catégorie, en argumentant sur l'article 1er du décret du 19 août 1903.

a. Les propriétaires récoltants qui ajoutent aux matières premières

(1) Loi du 28 avril 1816, l'art. 144.

(2) Par alambic à marche continue, on désigne les appareils qui sont alimentés d'une manière constante par la matière à distiller ou qui produisent de l'alcool sans interruption. Le type de ce système d'appareil est l'alambic à colonnes (plateaux superposés).

(3) Les alambics à vapeur sont ceux dans lesquels la matière à distiller est chauffée par de la vapeur provenant d'un générateur spécial, peu importe que le chauffage se fasse directement par la vapeur ou par un serpentin.

(4) Par alambic ordinaire, on doit entendre les alambics à charge intermittente, à alimentation et production discontenues, qui ne rentrent pas dans l'une ou l'autre des deux espèces d'appareils déjà spécifiés (à vapeur ou à marche continue).

Digitized by Google

provenant de leur récolte un produit susceptible d'en augmenter la teneur en alcool.

b. Les propriétaires récoltants qui reçoivent du dehors des matières premières de la nature de celles qu'ils entendent distiller, à moins qu'ils ne fassent au préalable la déclaration de ces matières et ne s'engagent à les représenter au service jusqu'à l'achèvement des opérations de distillation.

En effet, de quels propriétaires peut-il être question ici ?

Il y a tout d'abord les récoltants qui adjoignent aux matières à distiller des produits susceptibles d'en augmenter la teneur en alcool. Or ces produits ne peuvent être que des produits de crû, car s'il en était autrement, les propriétaires seraient, en vertu même de la loi de 1875, des bouilleurs de profession. Le mélange des produits de crû, en vue de la distillation, ne peut faire perdre au récoltant, le caractère de bouilleur de crû que la loi de 1903 lui a reconnu et par conséquent, lui retirer le bénéfice de l'allocation en franchise ; mais on comprend que le fisc ait cru nécessaire de suivre de très près les opérations de ce récoltant et l'ait soumis au contrôle sévère établi par le règlement B.

Ce raisonnement s'applique également aux propriétaires récoltants qui reçoivent du dehors des matières de la nature de celles qu'ils entendent distiller. L'administration ne peut leur retirer le bénéfice attaché à leur qualité de bouilleur de crû, à savoir les déductions familiales ; mais elle a le droit de s'assurer qu'aucune des quantités reçues du dehors ne sera ajoutée aux produits déclarés en vue de la distillation ; c'est pourquoi elle place le récoltant dans l'alternative de laisser sous son contrôle les produits reçus du dehors pendant toute la durée des opérations de distillation ou de se soumettre en tout temps, aux visites de ses agents.

Ceci dit, examinons maintenant quelques difficultés d'interprétation auxquelles donnent lieu les termes employés dans la rédaction de l'article 10 de la loi du 29 décembre 1900.

Ainsi, on s'est demandé si l'usage des appareils devait être cons-

Digitized by Google

taté par la Régie pour déterminer, en cas de contestation, le régime applicable au bouilleur de cru (1).

Il ne nous paraît pas douteux, conformément d'ailleurs aux principes généraux du droit, que c'est à elle qu'incombe la charge de la preuve de la fabrication des alcools suspects au moyen des appareils en question. Mais pour cela, une constatation matérielle n est pas nécessaire et les tribunaux pourront souverainement apprécier le fait par tous les moyens de droit, aveux, témoignages et même simples présomptions.

Quid dans le cas où un appareil à marche continue peut également fonctionner comme alambic ordinaire ? Il existe, en effet, sous le nom d'appareils à vase, des alambics composés de plusieurs récipients pouvant se charger successivement de manière à produire de l'alcool sans interruption. L'emploi de ces appareils entraîne-t-il l'assimilation du bouilleur de crû qui en fait usage au bouilleur de profession, alors même qu'il y aurait marche discontinue ? Faut-il, au contraire, prouver que l'alimentation et la production ont été continus ?

La circulaire n° 460, du 28 août 1901, considère comme suffisante la possibilité de marche continue. Mais, en présence des termes de la loi visant « les bouilleurs de crû qui font usage d'appareils à marche continue », on est fondé à discuter le point de savoir si la Régie ne doit pas faire la preuve de la continuité de l'alimentation et de la production.

Une solution identique pourrait être appliquée au cas où un récoltant posséderait plusieurs alambics ordinaires contenant chacun moins de 5 hectolitres, mais dont la capacité totale serait supérieure à ce chiffre. L'assimilation du propriétaire au bouilleur de profession ne nous semble justifiée que si la preuve est faite de l'emploi simultané des appareils.

La circulaire 469, du 4 décembre 1901, a examiné le cas où un récoltant, propriétaire de plusieurs domaines, posséderait dans chacun d'eux un alambic ordinaire ou à marche continue réunissant les conditions légales pour ne pas faire perdre le bénéfice du privilège,

(1) *Sic.* Schaffhauser, *op. cit.*, p. 34.

Digitized by Google

mais qui, envisagés dans leur ensemble, ne rempliraient plus ces conditions.

L'Administration a décidé que ce propriétaire serait assimilé au bouilleur de profession. Cependant, dans un esprit de tolérance, elle ne s'attache qu'à la simultanéité de la distillation dans les propriétés situées dans un même canton et dans les communes limitrophes de ce canton. Il existe toutefois des doutes très sérieux en faveur de la thèse contraire. Le législateur paraît surtout n'avoir considéré que des exploitations séparées ; il laisserait alors le récoltant libre de distiller, soit en même temps, soit successivement et selon les nécessités de son exploitation dans ses divers établissements. Au contraire, le système en vigueur aboutit à cette bizarre conséquence que le même alambic fait perdre le bénéfice du privilège au propriétaire, tout en le maintenant en faveur du fermier de chaque domaine qui distille en même temps que le propriétaire.

On a prétendu enfin, qu'en vertu du § 3 de l'article 10 de la loi de 1900, les propriétaires qui font usage d'alambics ambulants conservent leur privilège de bouilleurs de crû quelle que soit la capacité ou la nature de l'alambic employé, pourvu qu'il soit ambulant. La jurisprudence a repoussé cette manière de voir (1).

3° *Boulleurs de crû ordinaires.* — Par bouilleurs de crû ordinaires, nous entendons les récoltants visés par la loi du 14 décembre 1875 qui distillent les vins, marcs, cidres, prunes ou cerises provenant exclusivement de leur récolte dans leur domicile, avec des appareils leur appartenant en propre ou loués à des bouilleurs ambulants, ou dans un local, public ou privé, déclaré à l'administration.

L'énumération de la loi de 1875 est naturellement limitative et la mise en œuvre de tout autre produit entraîne logiquement la perte de la qualité du bouilleur de crû ; cependant des déclarations faites par le ministre des finances en 1875 et en 1903, la distillation des poirés est assimilée à celle des cidres. En outre, la distillation, par les récoltants, des vendanges, des pommes et des poires est licite ; ces produits, transformés en matière à distiller, diffèrent en effet fort peu des bois-

(1) Cass. 22 févr. 1902. Chambéry, 5 octob. 1901. *Rev. de Science et de législation financières*, t. I n. 2, p. 301.

Digitized by Google

sons susceptibles d'être mises en œuvre sous le couvert du privilège (1). Il en est de même pour les cidres de corme (2).

Mais, comme nous l'avons dit, l'adjonction aux produits de récolte d'une matière susceptible d'en augmenter la force alcoolique et, d'une manière plus générale, le fait de recevoir du dehors des produits de la nature de ceux qu'il entend distiller fait assimiler au point de vue de l'exercice, le bouilleur de crû au bouilleur de profession à moins que, dans ce dernier cas, il ne place les matières reçues sous le contrôle de la régie jusqu'à l'achèvement des opérations de distillation (3).

Enfin, les fermiers, métayers, colons partiaires jouissent des mêmes immunités que les propriétaires récoltants.

Les bouilleurs de crû de cette catégorie sont régis par les décrets du 19 août 1903 (4) qui, au point de vue de l'exercice, les fait bénéficier de conditions beaucoup plus libérales que celles établies par le décret de 1881.

La déclaration préalable à toute opération avec l'indication des stocks en la possession du bouilleur, des quantités de matières à distiller, de leur rendement probable, de la durée des travaux, de l'emplacement de la brûlerie et des locaux où est déposé l'alcool, la description de toutes les phases de la distillation sur un registre d'ordre, la tenue d'un compte de matières premières, d'un compte de produits fabriqués, la prise en charge après inventaire et récolement, telles sont les caractéristiques du nouveau régime. Ajoutons que les visites des agents ne peuvent avoir lieu que pendant la durée des opérations, aux heures où la brûlerie a été déclarée en activité et seulement dans la brûlerie et les locaux où sont déposés les produits fabriqués ou les stocks d'alcool.

(1) Décision du Ministre des finances.

(2) Rennes, 2 juillet 1902.

(3) Décret du 19 août 1903.

(4) Décret portant réglementation d'administration publique sur l'application des articles 18 à 22 de la loi de finances du 21 mars 1903 relatifs au régime applicable aux bouilleurs de crû (*J. Off.* 24 août 1903, p. 5417).

Décret portant règlement d'administration publique sur l'application des articles 12 à 17 et 26 de la loi du 31 mars 1903 relatifs au contrôle des alambics chez les fabricants (*J. Off.* 24 août 1903, p. 5420).

Digitized by Google

On semble, on le voit, s'être surtout attaché à éviter des contacts trop fréquents entre les agents du fisc et les bouilleurs de crû ; mais il est à craindre néanmoins que ceux-ci ne soient effrayés par les minutieuses indications que comporte la déclaration et les écritures des comptes. Bien que peu compliquées, sans doute, ces écritures exigent néanmoins une expérience et des connaissances que beaucoup d'individus ne possèdent pas encore, surtout dans les campagnes, et la bonne volonté des receveurs buralistes sera souvent insuffisante pour y suppléer. De là des difficultés qu'une tolérance, même fort large, ne fera pas disparaître.

Ajoutons toutefois que fort sagement le décret autorise le bouilleur de crû ayant recours à un loueur ambulant à faire effectuer par ce dernier les déclarations et le charger d'accomplir les formalités prévues pour la distillation. Le pouvoir qu'il donne à cet effet au loueur le rend toutefois responsable de l'exactitude des déclarations et des faits relatifs à la distillation (1).

Les obligations personnelles au bouilleur se réduisent dans ce cas, à la prise en charge des quantités fabriquées, après inventaire et récolement des stocks.

Les bouilleurs de crû qui, au lieu de distiller à domicile, préfèrent recourir à un exploitant distillant dans un local ou sur un emplacement public ou privé, *déclaré* à l'administration sont également affranchis des formalités relatives à la déclaration et à la fabrication. L'exploitant du local en est seul responsable. Mais ils sont comptables des quantités d'alcool produites pour leur compte.

Le § 2 de l'article 90 de la loi du 28 avril 1816 soumettait à l'exercice les caves ou magasins séparés de la brûlerie dans lesquels étaient transportés les produits fabriqués ; cette formalité est supprimée pour les bouilleurs dont nous nous occupons et se trouve remplacée par le récolement annuel.

L'article 19 de la loi de 1900 a accordé au bouilleur la faculté d'acquitter immédiatement les droits ou de réclamer l'ouverture d'un compte, avec crédit des droits jusqu'en fin de campagne. Dans le

(1) L. 31 mars 1903, art. 16, al. 2 et 4 *in fine*.

Digitized by Google

premier cas, il bénéficie d'une allocation en franchise de 10 0/0 sans qu'elle puisse être inférieure à 20 litres d'alcool pur. Dans le second cas, il jouit de l'allocation de 20 litres d'alcool pur pour consommation familiale et de la déduction ordinaire de 7 p. 100 accordée aux entrepositaires pour coulage, ouillage et déchets de magasins (1). Il ne saurait toutefois être tenu de fournir caution (2).

4° *Bouilleurs de crû syndiqués ou associés.* — L'article 22 de la loi du 31 mars 1900 a personnellement dispensé de toute déclaration préalable et affranchi de tout exercice (3), les propriétaires, fermiers ou métayers (4) réunis en syndicats professionnels ou en associations coopératives de distillation qui déposeront leurs appareils et leurs alcools et effectueront la distillation des vins, cidres, poirés, lies, marcs, cerises ou prunes provenant exclusivement de leurs récoltes, dans des locaux *agréés* par la Régie et gérés par lesdits syndicats ou associations.

La loi leur accorde en outre, la franchise des droits sur les quantités allouées pour consommation familiale et le crédit de l'impôt dans les mêmes conditions qu'aux bouilleurs ordinaires.

Il est à remarquer que la dispense de déclaration et d'exercice est personnelle au bouilleur de crû syndiqué ou associé ; mais elle ne s'applique pas au syndicat ou à l'association. L'établissement juridique ainsi formé est soumis aux dispositions du règlement du 19 août 1903, concernant les bouilleurs qui distillent chez eux la totalité de leur récolte. L'association, composée exclusivement de bouilleurs de cru (5) ne peut être présumée se livrer à des actes de commerce ; elle n'a pas par conséquent à acquitter de droit de licence. Les membres de chaque syndicat ou association coopérative sont solidairement responsables de toutes les infractions à la loi commises dans le local commun.

(1) L. 31 mars 1903, art. 19.

(2) L. 21 avril 1832, art. 38 ; l. du 2 août 1872, art. 6.

(3) A moins qu'ils ne doivent subir l'exercice pour une autre cause.

(4) Les colons partiaires sont assimilés aux fermiers et métayers. — Cass. Ch. civ., 6 nov. 1900.

(5) Le bénéfice de l'article 22 de la loi du 31 mars 1900 ne peut être invoqué par des associations ou syndicats comprenant, parmi leurs membres, des personnes autres que des récoltants ou ayant un autre objet que la distillation, les syndicats agricoles par exemple.

Digitized by Google

5° *Bouilleurs de crû privilégiés.* — Ces bouilleurs de crû, dont la situation est réglée par l'article 21 de la loi du 31 mars 1903 et l'article 21 du décret du 19 août suivant doivent justifier qu'ils ne cultivent pas une superficie plus considérable de vignes ou un plus grand nombre d'arbres fruitiers, à l'état de rapport normal, qu'il n'est nécessaire pour la production moyenne de 50 litres d'alcool pur suivant les usages du pays.

La superficie et le nombre d'arbres correspondant à ce maximum sont déterminés dans chaque département, par un arrêté ministériel rendu sur la proposition du Directeur départemental des Contributions indirectes, après avis du Conseil général et du préfet.

Cet arrêté est, bien entendu, susceptible d'être attaqué par la voie de l'annulation devant le Conseil d'Etat.

Les bouilleurs de cru de cette catégorie peuvent distiller non seulement les liquides ou fruits énumérés par la loi de 1875, mais encore les prunelles, provenant exclusivement de leur récolte.

Ils sont soumis à la déclaration préalable, rédigée dans les formes prévues par le décret du 19 août 1903, mais affranchis de toute vérification et prise en charge des produits fabriqués, quand bien même leur production serait supérieure à 50 litres. Il s'agit là, en effet, d'un forfait légal, correspondant aux espaces mis en culture et dans la réalisation duquel le fisc n'a pas à intervenir.

Il est à remarquer que l'absence de contrôle enlève tout intérêt aux indications que doit fournir la déclaration ; en outre il est à craindre que l'application de cet article ne soulève quelques difficultés. Ainsi, la loi stipule que les vignes ou les arbres fruitiers, dont la superficie ou le nombre sont considérés, doivent être à l'état de rapport normal et que le maximum cultivable pour bénéficier du régime privilégié sera déterminé en tenant compte d'une production moyenne. Ces termes semblent bien exclure toute considération tirée aussi bien de l'âge des plantations que de l'état particulier des récoltes. La lettre commune des Contributions indirectes n° 249 du 16 avril 1903 semble cependant s'inspirer de principes différents et faire dépendre les propositions des directeurs des Contributions indirectes de l'état relatif des récoltes.

Digitized by Google

L'arrêté ministériel de fixation devra-t-il être pris une fois pour toutes. Sera-t-il renouvelé chaque année (1) ou à des périodes plus courtes ? Il est en effet à craindre que les situations créées sous l'empire d'un arrêté ne soient modifiées avant que les plantations soient parvenues à l'état de rapport normal en vue duquel elles auront été établies.

Dans chaque région, les superficies cultivables ou le nombre d'arbres fruitiers fixé par l'arrêté devront varier suivant qu'il est d'usage de consommer directement les produits ou de les passer à l'alambic. De là, des inégalités de traitement susceptibles de soulever des récriminations de la part des propriétaires.

D'autre part, l'article 21 limite la concession de ce privilège particulier aux bouilleurs de crû distillant « chez eux ». Faut-il voir dans cette expression l'obligation de distiller sur le lieu de la récolte ou la faculté de distiller dans tout autre local appartenant au récoltant ? Les avis sur ce point sont partagés et, comme nous le verrons plus loin, les tribunaux ont plusieurs fois débouté l'administration dans des actions où elle entendait limiter l'exercice du privilège au canton ou aux communes limitrophes du canton où se trouve située la propriété de récolte.

On peut encore se demander comment doivent être interprétés les mots « sont dispensés de toute déclaration autre que celles prévues aux articles 12 à 18 de la présente loi... » par lesquels débute la rédaction de l'article 21. Faut-il en conclure qu'il y a dispense pour les déclarations imposées par les lois antérieures? Par exemple, un bouilleur de crû qui réunit toutes les conditions spécifiées audit article, mais fait usage d'un alambic à vapeur, perdra-t-il son privilège ? L'affirmative ne nous paraît pas douteuse. La Chambre et le Sénat ont, en effet, repoussé des amendements ayant pour but de maintenir, dans ce cas, le privilège (2). De ces votes et des déclarations précises du

(1) Une proposition a été faite au Sénat pour obliger le Ministre à renouveler chaque année l'arrêté de fixation. On l'a repoussée (V. Sénat. *Débats parlementaires*. Séance du 28 mars 1903, page 721).

(2) *Amendement de M. Bienvenu-Martin* (alambic à vapeur) Ch. 20 févr. 1903. *Amendement de M. Limouzin Laplanche* (alambic personnel, quelle que soit sa contenance). Sénat 28 mars 1903. *Amendement de M. Antoine Périer* (alambic à vapeur). Sénat, 28 mars 1903.

Digitized by Google

ministre des finances, il résulte que la loi du 29 décembre 1900 subsiste avec tous ses effets et que la loi de 1903, loin d'étendre les franchises déjà concédées, vient combler les lacunes de la législation en vigueur et boucher les fissures par où l'alcool s'échappe sans acquitter les droits.

Remarquons enfin que la faculté de distiller des prunelles sans perdre le bénéfice du privilège n'est réservée qu'aux récoltants remplissant strictement les conditions de l'article 21. L'absence d'une seule de ces conditions place le distillateur sous le régime des bouilleurs de profession.

Cet exposé des distinctions faites par la loi dans les diverses catégories de bouilleurs de crû nous permet d'indiquer maintenant les obligations d'ordre plus général auxquelles ils sont soumis et les sanctions qui en garantissent l'exécution.

1° *Alambics.* — Tout bouilleur de crû, qui détient un alambic ou une portion d'alambic, en doit faire la déclaration dans les cinq jours de son entrée en possession (1). La déclaration énonce le nombre, la nature et la capacité de ces appareils ou portions d'appareils.

Ces appareils seront poinçonnés par les agents de la Régie, moyennant un droit de 1 fr. perçu immédiatement (2).

Pendant la période d'inactivité, les appareils sont placés sous scellés; ils peuvent être conservés à domicile ou déposés dans un local agréé par l'administration (3).

Lorsque les bouilleurs de crû restent détenteurs de leurs appareils, ils doivent les représenter à toute réquisition des agents. Les visites ne peuvent toutefois être effectuées que de jour et seulement dans le local où se trouve l'appareil (4) à moins qu'ils ne soient assimilés aux bouilleurs de profession (5).

En cas de vente, les particuliers doivent, dans les 15 jours de la cession, faire connaître le nom et le domicile des acquéreurs (6).

(1) L. 31 mars 1903, art. 14.
(2) L. 29 déc. 1900, art. 12.
(3) L. 31 mars 1903, art. 14, al. 3.
(4) L. 31 mars 1903, art. 14, al. 4 et L. 28 avril 1816, art. 26.
(5) Loi du 30 mai 1899, art. 8, et décret du 10 août 1899.
(6) L. 29 déc. 1900, art. 12, al. 3 *in fine*.

Digitized by Google

Cette obligation ne nous paraît pas, d'après les termes de la loi, pouvoir être étendue au cas où l'appareil ou les portions d'appareils seraient simplement prêtés, mais leur non-représentation au service de contrôle, par le propriétaire, constitue une contravention.

2° *Bouilleurs de crû établis dans une ville à droit d'entrée.* — La situation de ces bouilleurs est réglée par l'article 17 de la loi du 25 juin 1841. Ils sont astreints à la déclaration préalable et à l'exercice pour assurer le recouvrement du droit d'entrée.

Une exception avait été faite en faveur des récoltants qui avaient acquitté le droit à l'entrée, sur leurs vendanges, fruits à cidre ou à poiré. Cette exception n'a plus de raison d'être depuis la suppression du droit d'entrée (L. 29 déc. 1900, art. 1er).

4° *Bouilleurs de crû ayant des stocks d'alcool, produits sous le couvert du privilège.* — Deux cas sont à considérer.

Les bouilleurs de cru assimilés aux bouilleurs de profession doivent déclarer toutes les quantités d'alcool en leur possession et les prendre en charge à un compte qui ne peut être déchargé que par le payement ou la garantie des droits (1). Cette solution, qui s'imposait en tout état de cause, a été explicitement donnée par l'article 20, al. 3 de la loi du 31 mars 1903, pour les bouilleurs de crû dont le privilège est suspendu à la suite de faits frauduleux.

Les bouilleurs de cru ordinaires ou syndiqués doivent garantir le payement de l'impôt sur les stocks en leur possession, en vertu de l'article 20 § 2 de la loi du 31 mars 1903.

Les bouilleurs de crû privilégiés ne sont pas tenus de déclarer les stocks en leur possession, la déclaration prévue par l'article 18 de la loi de 1900 ne devant indiquer que la nature et la provenance des produits mis en œuvre, sans être suivie de vérification ou de prise en charge.

5° *Les bouilleurs de crû peuvent distiller où ils veulent les produits de leur récolte.* — Cette faculté semble ressortir nettement de l'examen des textes qui ont organisé le privilège et qui ont toujours considéré les personnes ou les fruits et jamais le lieu de la récolte.

(1) L. 28 avril 1816, art. 97 et 100.

Digitized by Google

Cette solution a été admise par les tribunaux (1) à l'encontre de l'administration qui, récemment encore, émettait la prétention de limiter le droit de distiller sous le couvert du privilège au canton et aux communes limitrophes du canton où sont situées les propriétés de récolte (2).

6° *Sanctions.* — Les infractions aux dispositions des lois des 29 décembre 1900 et 31 mars 1903 et des règlements d'administration publique rendus pour en assurer l'exécution sont punies d'une amende de 500 à 5.000 francs, de la saisie et de la confiscation des boissons et appareils trouvés en fraude, sans préjudice du payement des droits fraudés et de l'arrestation des distillateurs clandestins. Ces peines édictées par l'article 14 de la loi du 29 décembre 1900 sont également applicables à toute personne convaincue d'avoir facilité la fraude ou procuré sciemment les moyens de la commettre.

La nature de ces sanctions a donné lieu à quelques controverses que nous pouvons rappeler ici.

Ainsi, on s'est demandé s'il fallait voir dans le remboursement des droits fraudés une pénalité ou simplement une créance fiscale. Cette distinction est surtout intéressante au point de vue de la procédure à suivre pour en obtenir le recouvrement. A l'appui de la première théorie, on fait remarquer que par analogie avec les autres mesures repressives, amendes, confiscation, arrestation des délinquants, le payement des droits fraudés constitue bien une pénalité puisque la loi a classé toutes ces sanctions dans un même texte pénal; d'ailleurs quelle serait la nécessité d'une stipulation particulière au recouvrement de ces droits fraudés si ceux-ci avaient le caractère des droits régulièrement constatés et si, par conséquent, le recouvrement pouvait en être poursuivi par les moyens ordinaires (3) ? Dans l'ordre d'idées opposé, on estime que la non-constatation du droit, par suite de l'emploi de moyens frauduleux, ne peut en modifier le caractère fiscal et que, par conséquent, le rappel de l'exigibilité des droits dûs,

(1) Voir les jugements cités dans le *Journal des Contributions Indirectes* 1897, p. 443, en dernier lieu. Besançon, 4 mars 1903. *Sic.* Schaffhauser, *op cit.*, p. 32.

(2) Circulaire de la Direction Générale des Contributions Indirectes, n° 469, 4 décembre 1901.

(3) Dans ce sens, Nîmes, 5 nov. 1897. Schaffhauser, *op. cit.*, p. 32.

Digitized by Google

bien que fraudés, ne constitue qu'une simple précaution, ayant pour objet de préciser dans un texte unique l'étendue des responsabilités qu'encourent les délinquants.

On s'est demandé également quelle était la portée exacte de l'alinéa 5 de l'article 14 de la loi du 29 décembre 1900, qui dispose que les dispositions des articles 222, 223, 224, et 225 de la loi du 28 avril 1816, relatives à l'arrestation et à la détention des contrevenants sont applicables à toute personne qui aura été surprise fabriquant de l'alcool en fraude et à tout individu transportant de l'alcool sans expédition ou avec une expédition altérée ou obtenue frauduleusement. Ce texte en lui-même paraît suffisamment précis ; il ne vise que les pouvoirs donnés à l'administration de provoquer l'arrestation des délinquants et de les faire maintenir sous les verrous. Cependant la circulaire n° 423 du 29 décembre 1900 semble en avoir étendu la portée en attribuant aux personnes visées dans ces articles, à savoir toutes les personnes assermentées, le droit de constater ces infractions par procès-verbal.

Parmi les pénalités édictées par l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi du 29 décembre 1900 contre les bouilleurs de crû convaincus d'avoir laissé enlever frauduleusement des spiritueux de leur domicile, on doit distinguer des pénalités principales (amendes, confiscations) et une pénalité accessoire (privation temporaire du privilège).

Les peines principales sont-elles distinctes des peines prononcées contre le transporteur lorsque le récoltant n'a pas pris part à l'enlèvement des produits? La Cour de Montpellier (1) l'a prétendu en disant que la loi de 1900 avait prévu ainsi un nouveau cas de contravention.

Ce point de vue nous paraît discutable. Il résulte, en effet, de la discussion à la Chambre des députés (2), que la législation antérieure règle la question des pénalités encourues par les contrevenants et c'est pour renvoyer à cette législation qu'ont été introduits dans le texte de l'article, les mots « indépendamment des peines principales dont ils sont passibles ».

(1) Montpellier, 29 janvier 1903.
(2) *Chambre des Députés*, séance du 4 déc. 1900. *J. Off.*, p. 2482 et 2483.

Digitized by Google

Or, d'après cette législation antérieure, l'amende et les confiscations constituaient des peines prononcées solidairement pour un même fait de fraude (1); mais, le propriétaire récoltant qui ne participait pas à l'enlèvement des boissons était réputé n'avoir aucune part dans l'infraction et ne pouvait être inquiété de ce chef (2).

Notons, enfin, au sujet de la privation temporaire du privilège que l'administration a pleins pouvoirs pour en faire remise totale ou partielle par voie de transaction, mais que les tribunaux doivent toujours la prononcer en raison des termes impératifs de la loi (3). De plus cette pénalité ne peut résulter que d'une transaction dûment approuvée ou d'un jugement passé en force de chose jugée (4).

*
* *

Les mesures prises à l'égard des bouilleurs de crû, par la loi du 31 mars 1903 vont seulement entrer dans la période d'application. Il est donc difficile, en l'état, de porter sur elles un jugement appuyé sur des faits précis. Mais ce qui ressort en toute évidence de l'étude qui précède, c'est que le privilège dont ils jouissent a été singulièrement restreint à la suite des attaques dont il a été l'objet depuis quelques années.

Ces attaques, nous l'avons vu, sont surtout le résultat de la vive campagne menée contre l'alcoolisme qui sévit sur la population ouvrière et paysanne; on les a rendus, en outre, responsables, dans une trop grande mesure selon nous, de la fraude. Avec les droits qui grèvent la consommation de l'alcool, les bouilleurs de crû peu scrupuleux réalisent de jolis bénéfices; ils ne sont pas les seuls; malgré la surveillance étroite à laquelle ils sont soumis, les distillateurs patents ou clandestins et les marchands en gros en prennent certainement leur part.

Un calcul bien simple, appuyé sur les évaluations mêmes de l'administration des contributions indirectes, met nettement en relief les

(1) Décret du 1er germinal an XIII, art. 37.
(2) Cassation, 7 sept. 1895.
(3) Cassation, 19 mars 1903.
(4) Schaffhauser, *op. cit.*, p. 35.

Digitized by Google

sacrifices que le privilège impose au Trésor et permet de déduire aussi l'importance relative de la fraude qui pourrait s'effectuer à l'abri du privilège.

Ainsi, pour l'année 1902, sur 1.137.328 bouilleurs de crû proprement dits, travaillant incidemment ou habituellement, 594.257 ont fait les déclarations de mise de feu prescrites par la loi de 1900 et ont produit 135.605 hectolitres d'alcool pur. La déduction normale par consommation familiale est donc de 118.850 hectolitres auxquels on peut ajouter celle correspondant à la production des 43.152 bouilleurs de cru assimilés aux bouilleurs de profession, soit 8.630 hectolitres. C'est par suite, à 127.480 hectolitres qu'il y a lieu d'évaluer la quantité d'alcool susceptible d'être consommée en franchise de droits, par les bouilleurs de crû. La remise d'impôts faite à cette catégorie de contribuables serait de 28 millions environ.

Admettons un instant, contre toute évidence, que la totalité de l'alcool produit par les bouilleurs de crû soit consommée en fraude par des non-producteurs ; c'est donc au maximum une somme de 30 millions environ qui échapperait au Trésor. Mais l'exagération de cette hypothèse saute aux yeux ; avec quelque apparence de raison, on pourrait soutenir que la remise de l'impôt étant faite légalement sur les quantités allouées pour la consommation de famille, la fraude des bouilleurs de crû ne doit intéresser le Trésor que dans la mesure où elle porte sur les quantités imposables, soit sur les 18.000 hectolitres environ qui représentent la différence entre la production et la déduction. Le maximum des droits fraudés n'atteindrait pas alors 4 millions de francs.

Quoi qu'il en soit, l'état d'esprit qui a donné naissance aux lois de 1900 et de 1903 ne nous paraît pas près de disparaître. Tant que sera maintenue une parcelle du privilège, tant que subsistera l'incertitude actuelle sur la production des bouilleurs de crû, leurs adversaires les engloberont dans les mesures préconisées pour combattre l'alcoolisme et réprimer la fraude.

Or il ne viendrait à l'idée de personne de soutenir que ce résultat est actuellement atteint. Bien plus, l'examen critique du régime actuel montre que, sur certains points, il est des retouches nécessaires.

Digitized by Google

Est-ce que la déduction de 10 0/0 allouée aux bouilleurs de crû acquittant immédiatement les droits ne constituera pas, chez certains d'entre eux, des dépôts importants, source de dangers pour les finances publiques ?

Est-ce que le régime spécial auquel sont soumis les petits bouilleurs, ceux que nous avons appelés des bouilleurs privilégiés, leur interdit de mélanger aux marcs de vendange ou aux lies une partie quelconque des boissons, vins ou cidres, qu'ils détiennent ?

Il est bien difficile de préciser le degré de siccité de ces marcs ou de ces lies et l'expérience démontrera si, là encore, il n'y a pas une porte ouverte aux abus. Rien ne leur empêche non plus de distiller, en une seule fois, les récoltes de plusieurs années.

De combien d'autres fissures, l'application journalière de la loi démontrera-t-elle l'existence ?

Nul ne le pourrait dire ; ce sera l'œuvre du temps.

Le remède, on le cherchera, sans doute, dans la suppression complète des franchises ; ce sera conforme à la loi d'évolution que nous avons constatée dans les idées qui depuis un siècle ont inspiré la législation sur les bouilleurs de crû. Mais sera-t-il possible de placer sous le joug de l'exercice un million de bouilleurs ? Est-ce que la conception moderne de la liberté, nos mœurs politiques s'accommoderont encore des investigations du fisc, après les expériences du régime des Aydes, du droit d'inventaire, sous le premier empire, et de la réglementation de 1872, à une époque plus récente. L'agitation qui s'est faite en 1901, à propos de l'application de la loi de 1900, nous laisse croire qu'il faudra assurer la garantie des droits autrement que par une surveillance sévère, bien que réduite à la période de fabrication, du domicile du récoltant.

Nous serions assez disposé à voir une solution acceptable dans l'extension du régime créé pour les bouilleurs syndiqués par l'article 22 de la loi du 31 mars 1903, extension reposant sur les bases suivantes :

Obligation de distiller dans un local spécial, public ou privé, agréé par l'administration, ou institution de l'alambic banal ;

Transport des produits fabriqués au domicile du bouilleur sous le lien d'un acquit-à-caution, garantissant le payement des droits sur

Digitized by Google

toute la production. Le domicile du bouilleur resterait ainsi en dehors de toute action du service de la Régie qui ne pourrait y pénétrer qu'en observant les garanties tutélaires de droit commun, en matière de contributions indirectes.

Assimilation aux distillateurs de profession des récoltants qui voudraient effectuer leurs opérations dans leur domicile.

Cette solution, d'une réalisation immédiate et facile, nous paraît éviter les inconvénients d'ordre juridique, économique ou financier et les difficultés d'application que soulèverait toute réforme plus large, instituant intégralement ou partiellement, le monopole de la production de la rectification et de la vente de l'alcool.

G. Voguet.

Digitized by Google

RECHERCHES DE JURISPRUDENCE

SUR LES DÉPENSES OBLIGATOIRES ET SUR LES INSCRIPTIONS D'OFFICE DANS LES BUDGETS MUNICIPAUX

PREMIER ARTICLE

La question des gardes champêtres (1).

§ 1. *Historique.*

I. *Nomination et révocation des gardes champêtres.* — L'organisation d'une police rurale est des plus ancienne dans notre pays. Sous des appellations très variées — Messiers, Messagers, Bangards, Sergents de verdure, etc. — des actes du XIIIe siècle font déjà mention de nos modernes gardes champêtres ; mais ils ne deviennent à proprement parler des fonctionnaires publics que sous Charles V et Charles VI (1). Dès cette époque, en effet, les gardes champêtres sont nommés, suivant les coutumes (2), soit par les seigneurs, soit par les maires et échevins, soit par les prévôts (3). Plus tard, la déclaration du 11 juin 1709, art. 16, décide qu'il doit être nommé dans chaque paroisse un nombre d'habitants proportionnels à l'étendue du territoire pour y faire les fonctions de Messiers et veiller à la conservation des grains et autres fruits jusqu'à ce que la récolte soit faite (depuis l'édit de novembre 1706 cette nomination appartenait aux officiers de police). Ces Messiers

(1) Cet article a été préparé à la Faculté de Droit de Toulouse dans la salle de travail de M. le professeur Hauriou, par les soins de MM. Guillaume de Bezin, Alfred Desseins, Saturnin Serp, Ibrahim Edhem, Léon Aragou, Joseph de Carrière, Gabriel Vidal, Pierre Dasque, Antoine Ségalat, Charles Escure, Armand Brincas, Teulière, Doumergue.

(1) Lettres patentes du 19 juin 1369, Ordonnance de juillet 1383.

(2) V. De la Marre, *Traité de la police*, 1719, tome III, p. 531.

(3) Déclaration de Henri II, juin 1559, art. 5.

Digitized by Google

doivent être solvables, de bonnes mœurs et remplir certaines conditions d'âge et de savoir ; leurs fonctions sont en général temporaires et vont de la mi-mars à la fin d'octobre ; ils ne sont là que pour protéger les récoltes. Leur situation se maintient ainsi jusqu'à la Révolution (1).

Le premier texte qui, dans la période intermédiaire, s'occupe des gardes champêtres est le *Décret sur la chasse des* 22-30 *avril* 1790, art. 8 et 9. Il y est dit que les peines et contraintes établies par ce décret pour réprimer les infractions à la police de la chasse seront prononcées par la Municipalité du lieu du délit, d'après les rapports des « Gardes-Messiers, Bangards ou gardes champêtres » et l'art. 9 autorise à cet effet le Conseil général de chaque commune à établir un ou plusieurs de ces agents qui seront reçus et assermentés par les municipalités. Le Décret ne fait pas d'autre précision et les Conseils généraux des communes demeurent libres d'organiser, comme ils l'entendent, le service de la police rurale ; aucune règle ne leur est imposée dans le choix de leurs gardes qu'ils nomment et révoquent selon leur volonté.

Il faut arriver au *Décret des* 28 *septembre*-6 *octobre* 1791 sur la police rurale, pour trouver une réglementation précise de la matière, qui fait l'objet de la section VII. Il est dit tout d'abord dans l'article 1er qu'il « pourra être établi des gardes-champêtres dans les Municipalités » ; l'institution reste ainsi facultative pour les communes comme elle l'avait été jusque-là ; la terminologie s'est, de plus, précisée : on ne parlera plus désormais que de « gardes champêtres », réunissant sous ce terme les multiples appellations de l'ancien droit.

Les gardes champêtres sont nommés par le Conseil général de la commune et ne peuvent être changés ou destitués que par lui ; ils ne sont ainsi que les agents des Administrations locales auxquelles le Décret accorde une grande liberté. En effet, outre la faculté pour les municipalités d'avoir une police rurale ou de n'en pas avoir, il leur est permis de se réunir pour choisir et payer le même garde ; si une municipalité le juge utile, elle peut posséder plusieurs gardes champêtres ou simplement confier leurs fonctions aux gardes antérieurement établis pour la conservation des bois. Ces fonctionnaires ainsi nommés sont reçus par le juge de paix qui leur fait prêter le serment de veiller « à la conservation de toutes les propriétés qui sont sous la foi « publique et de toutes celles dont la garde leur aura été confiée par l'acte « de leur nomination. » Ajoutons enfin que le Décret établit quelques règles dont les municipalités doivent s'inspirer quand elles ont à choisir un garde ; l'âge minimum de ces fonctionnaires est de vingt-cinq ans ; en outre, ils doivent être reconnus pour gens de bonnes mœurs.

(1) Cf. Guyot, *répertoire de jurisprudence*, 1785, tome XI. V° Messier.

Digitized by Google

Les Municipalités ne conservèrent pas longtemps cette liberté communale. Un *Décret du* 20 *Messidor an III* (8 juillet 1795) oblige d'abord toute commune rurale « à posséder *au moins* un garde champêtre, et plusieurs si elle le juge nécessaire » (art. 1 et 3). Ce n'est pas tout : le garde champêtre désormais n'est que présenté par le Conseil général de la commune, c'est l'Administration du district qui le nomme. Les gardes doivent être « d'une probité, d'un zèle et d'un patriotisme généralement reconnus. » Il n'est pas fait mention de leur révocation, mais il semble que le principe posé par le *Décret des* 28 *septembre-6 octobre* 1795 (section VII, art. 1) domine la législation de l'an III, le droit de révoquer appartient à celui qui possède le droit de nommer (1).

La situation faite aux communes par le Décret de l'an III se trouve confirmée par la *loi du* 3 *brumaire an IV* (25 octobre 1795) dans son titre III, art. 38. La loi pose à nouveau le principe de l'obligation pour les communes de posséder au moins un garde-champêtre et renvoie pour ce qui est de leur nomination, de leur commission, etc., à la législation en vigueur.

Si les communes avaient perdu la liberté de nommer leur garde champêtre, aucun texte n'était venu restreindre leur droit de présentation qui pouvait s'exercer sur qui leur semblait bon. Elles devaient perdre bientôt cette liberté dans le choix de leur garde. *Le* 25 *fructidor an IX* (12 septembre 1801) un arrêté des Consuls vient modifier les règles de nomination des gardes-champêtres, ils seront élus désormais par le maire avec approbation du Conseil Municipal. Après cette nomination, le sous-préfet les commissionnera. Cette législation paraissait revenir aux principes libéraux du Décret de 1791 ; pourtant, au fond des choses, la situation des communes était aggravée, les maires nommaient les gardes champêtres, c'est vrai, mais ils devaient les prendre parmi des noms inscrits sur des listes dressées par l'Administration. Après les longues guerres du Directoire et des débuts du Consulat, beaucoup de vétérans et d'anciens militaires sont revenus dans leur village ; ils ont fait la fortune du premier Consul, ne leur doit-il pas quelque chose en retour ? Aussi l'arrêté du 25 fructidor an IX décide que les gardes champêtres seront choisis *uniquement* parmi ces vétérans (2). On voit ce que deviennent les droits du Maire et du Conseil municipal, si l'on songe que le Ministre de la guerre fait parvenir à chaque préfet la liste nominative de tous les vétérans et anciens militaires résidant dans le département et en

(1) Le Décret du 20 messidor an III nous intéresse encore aujourd'hui car, dans son article 4, il permet aux propriétaires d'avoir des gardes particuliers pour leurs domaines ; il exige seulement l'agrément du Conseil général de la commune et de l'administration du district (cfr. l. 12 avril 1892).

(2) Disposition intéressante, car elle constitue une première tentative pour réserver certains emplois civils aux soldats retraités.

Digitized by Google

« état de remplir la fonction de garde-champêtre », que le préfet envoie au sous-préfet la liste des vétérans de son arrondissement, et que, « lorsqu'il y a lieu de nommer un de ces agents », le maire ne peut le choisir que parmi les vétérans de la commune ou des communes les plus voisines. L'article 7 décide cependant que l'arrêté n'est obligatoire que si le salaire du garde est supérieur ou égal à la somme de 180 francs par an.

Après l'an IX, la nomination des gardes champêtres ne préoccupe plus le gouvernement du Consulat et de l'Empire. En 1820, la question va, de nouveau, être agitée. *L'ordonnance des* 29 *novembre*-10 *décembre* 1820 maintient les règles posées par l'arrêté de l'an IX en ce qui concerne la nomination des gardes champêtres, cependant elle ne reproduit plus l'obligation de choisir les gardes parmi les vétérans. Mais les communes vont perdre une liberté, celle de révoquer leur agent. Désormais le pouvoir de changer ou de destituer un garde-champêtre appartient au sous-préfet, cependant sur l'avis du Maire et du Conseil Municipal du lieu. L'arrêté du sous-préfet doit être approuvé par le préfet. Si les gardes ne sont plus à la merci des communes, l'intérêt de ces dernières n'est pourtant point sacrifié, puisque, d'après les termes de l'ordonnance, elles semblent conserver l'initiative de la destitution, seulement cette destitution ne se produira que si sous-préfet et préfet le veulent bien.

Arrive la loi municipale du 18 *juillet* 1837 qui va préciser dans son article 13 la condition des Gardes. Le maire, sauf l'approbation du Conseil Municipal, nomme les gardes champêtres. La situation reste la même. Seulement la loi ajoute un mot à l'arrêté de fructidor an IX et à l'ordonnance de 1820 : « Ils doivent être « *agréés* » et commissionnés par le sous-préfet. Jusqu'en 1837 il n'avait été question que de commission et l'on pouvait soutenir que le choix du maire s'imposait à l'administration ; — il est vrai qu'après l'arrêté de l'an IX cela présentait peu d'intérêt. — Cependant la loi de 1837 accorde au maire un droit nouveau, celui de suspendre le garde. Mais en retour la situation des communes est aggravée, au point de vue du droit de révocation. Le préfet seul révoque les gardes champêtres, le sous-préfet n'intervient plus et surtout la commune n'a plus à donner son avis. Il est curieux de voir que la loi de 1837, qui marquait une réaction contre la centralisation impériale, se trouve moins libérale que la législation antérieure, touchant la nomination et la révocation des gardes, d'autant qu'elle paraît maintenir le principe de l'obligation posé depuis l'an III (1).

Avec le Second Empire, la commune va perdre son dernier droit, celui de

(1) Il y a là un phénomène politique intéressant, une sorte de jeu de bascule : toutes les fois qu'un mouvement se manifeste vers la décentralisation administrative, l'Etat, par un effort inverse, cherche à mettre la main sur tout ce qui touche à la police.

Digitized by Google

nommer le garde champêtre, et le *Décret du 25 mars 1852*, art. 5, § 21, attribue simplement au préfet la nomination de ces agents. Cette législation va rester en vigueur jusqu'à l'année 1884. Il faut en arriver à *la loi municipale actuelle du 5 avril 1884* pour rencontrer un retour vers des règles plus libérales. L'art. 102 accorde aux communes la liberté d'avoir ou de ne pas avoir de garde champêtre, liberté supprimée depuis le décret du 20 messidor an III, et que le projet de la loi de 1884 n'accordait pas : un amendement modifia le futur art. 102 dans ce sens.

Lorsque le Conseil Municipal a institué le poste de garde-champêtre, c'est au maire qu'il appartient de nommer ce fonctionnaire, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation du Conseil, comme le portait le projet de loi. Ainsi que sous la loi de 1837, les gardes doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet qui doit faire connaître sa décision dans le délai d'un mois. Le maire conserve, mais pour un mois seulement, le droit de suspendre son garde ; le préfet seul peut le révoquer. Ce sont, à peu de choses près, on le voit, les formules de la loi du 18 juillet 1837.

Cette législation sur la nomination et la révocation des gardes champêtres peut se résumer brièvement ainsi. Jusqu'au 20 messidor an III, les communes jouissent d'une grande autonomie, elles nomment, révoquent et choisissent leurs gardes comme elles l'entendent. Mais à partir de l'an III leurs libertés s'en vont une à une ; au 20 messidor an III elles perdent celle de ne pas avoir de garde ; en l'an IX, celle de choisir qui bon leur semble ; en 1820 et en 1837 celle de révoquer leur agent ; enfin en 1852 celle de le nommer. De simple préposé communal, le garde champêtre est peu à peu devenu un fonctionnaire du pouvoir central et cette situation s'est prolongée jusqu'à la loi du 5 avril 1884 qui est revenue à la solution mixte de 1837, quoique plus libérale cependant.

II. *Salaire des gardes champêtres.* — Il est question du traitement des gardes champêtres pour la première fois dans l'article 3 du décret des 28 septembre-6 octobre 1791. Le Conseil général de la commune, qui nomme ces agents, nous l'avons vu, fixe la quotité de leur salaire. Il s'agit de savoir maintenant par quels moyens financiers les communes pourvoiront à la dépense ; le Décret de 1791 pose d'abord comme principe que ce traitement est payé grâce aux amendes prononcées — qui deviennent, par le même Décret, propriété de la commune — : il se peut cependant que le salaire du garde soit supérieur à la somme totale des amendes recouvrées par la commune, la différence doit alors être prélevée au marc la livre de la contribution foncière, mais à la charge des « exploitants » seulement.

En même temps que le Décret du 20 messidor an III (8 juillet 1795) enlevait aux Conseils généraux des communes le droit de nommer leurs gardes cham-

Digitized by Google

pêtres et ne leur accordait qu'un simple droit de présentation, il les privait du droit de déterminer le traitement du garde. Désormais c'est l'Administration du district qui le fixe d'après l'avis du Conseil général de la commune, il est de plus réparti sur les contribuables sans qu'il soit question d'y affecter le produit des amendes recouvrées par la commune. Le traitement retombe entièrement sur ceux qui bénéficient des services du garde champêtre.

Depuis 1791, les contribuables de la commune rurale avaient, seuls, été chargés de la dépense. La loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798), déterminant les recettes et dépenses départementales, municipales et communales, vint mettre ce traitement « à la charge des communes formant l'arrondissement du canton », en un mot, à la charge des Municipalités de canton (Titre I, § 3, art. 8, n. 9). Le législateur trouvait en effet qu'il y avait trop de gardes champêtres, il désirait une réduction, mais l'art. 8 n'exprime qu'un simple souhait, le nombre de ces agents dépendant purement des besoins locaux. L'art. 8 dit que les dépenses, supportées par les différentes communes formant l'arrondissement du canton, se composent : « ... n° 9 : du salaire des gardes « champêtres, auxquels il sera, *autant que possible*, désigné des arrondisse- « ments tels que chacun d'eux puisse suffire au service de plusieurs commu- « nes ».

Les Municipalités de canton ayant disparu au 22 frimaire an VIII, le traitement des gardes champêtres était naturellement retombé à la charge de la commune rurale, mais aucun texte ne fixait dans quelles conditions cette dépense devait être prélevée sur les revenus communaux. *Le Décret du* 23 *fructidor an XIII* (10 septembre 1805) décide que dans le cas où le salaire des gardes champêtres ne pourrait pas être acquitté sur les revenus communaux, en y comprenant le produit des amendes, et où les habitants refuseraient de parfaire la somme au moyen d'une souscription volontaire, il faudrait en revenir aux principes posés par le Décret des 28 septembre-6 octobre 1791 ; en d'autres termes, « une contribution serait levée au centime le franc « de la contribution foncière sur les propriétaires ou exploitants des fonds « non enclos ».

Cette situation dura jusqu'à la loi municipale du 18 juillet 1837. Nous lisons dans l'art. 30 de cette loi : « ... sont obligatoires, les dépenses suivan- « tes..... n° 7, le traitement... des gardes champêtres ». Et la loi du 5 avril 1884 dit pareillement dans son article 136 : « sont obligatoires pour les com- « munes les dépenses suivantes :..... n° 6, le traitement et autres frais du « personnel de la police municipale et rurale ». Ainsi, depuis 1837, la dépense afférente au salaire des gardes champêtres n'est plus levée, dans la mesure du nécessaire, sur les « exploitants de fonds non enclos ». On considère qu'elle intéresse au même titre tous les contribuables de la commune ; deve-

Digitized by Google

nue ainsi une dépense communale ordinaire, elle est payée sur les revenus communaux, avec cette importante précision cependant qu'elle constitue désormais une dépense obligatoire. Depuis le décret du 20 messidor au III, les textes n'ont jamais parlé de l'autorité chargée de fixer le montant du salaire.

§ 2. *Législation actuelle* (1).

I. *Condition des gardes-champêtres d'après la loi du 5 avril 1884.* — Les textes actuels relatifs aux gardes-champêtres sont l'art. 102 et l'art. 136 n° 6 de la loi du 5 avril 1884. — L'art. 102, relatif à la nomination et à la révocation de ces agents, est ainsi conçu : « Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire ; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément, ou son refus d'agréer, dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois ; le préfet peut seul les révoquer... ». — L'art. 136 porte que : « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :... 6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune ».

De ces textes on peut extraire les 5 propositions suivantes :

1re proposition. — *L'institution des gardes champêtres est facultative pour les communes.* — Une commune peut n'avoir pas de garde champêtre. Une commune peut avoir un garde champêtre. Une commune peut avoir plusieurs gardes champêtres. — Plusieurs communes peuvent-elles avoir le même garde champêtre ? Cette faculté qui avait existé sous l'empire de la loi de 1791 fut refusée au moment de la discussion de l'art. 102 (2).

La question n'a jamais été soulevée de savoir si la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de commune, indirectement, n'aurait pas restitué aux communes associées la faculté d'avoir un garde commun (cfr. Morgan, 6e édit., II, p. 614 et s.). L'affirmative pourrait peut-être se soutenir.

La loi ne dit pas par quelle autorité est créé le poste de garde champêtre. Mais, étant donné qu'il y a lieu de prévoir un traitement, la force des choses indique le conseil municipal comme l'autorité désignée pour la création du poste. Cependant, il n'est pas nécessaire que la création du poste par le conseil municipal soit préalable à la nomination de l'agent par le maire. Il

(1) V. le commentaire de Morgan, loi municipale, 6e édition sous les articles 102 et 136.

(2) Disposition votée à la Chambre des députés et rejetée au Sénat (Rapport Demôle, 26 janvier 1884).

Digitized by Google

se peut qu'un garde champêtre nommé par le maire seul, si le conseil municipal a par la suite régulièrement voté les crédits nécessaires pour payer son traitement, soit considéré comme valablement institué (Voir Conseil d'Etat, 8 avril 1892, *Commune de Monflanquin*).

2e proposition. — *Le maire a la nomination du garde champêtre sous réserve de l'agrément du préfet ou du sous-préfet.* — Ceux-ci doivent faire connaître leur agrément ou leur refus d'agréer dans le délai d'un mois. Le silence gardé par eux durant ce délai équivaut-il à un agrément tacite? Une circulaire du Ministre de l'intérieur en date du 15 mai 1884 avait répondu par l'affirmative. Mais un avis du Conseil d'Etat du 6 mars 1889 (*Revue générale d'administration*, 1889, I, 463) est venu décider, contrairement à la circulaire, que le silence n'équivalait pas à un agrément (1). Il convient, d'ailleurs, d'en rapprocher la loi du 12 avril 1892 sur les gardes particuliers, laquelle, dans la même hypothèse, donne au propriétaire le droit de se pourvoir devant le ministre, ce qui exclut l'idée que le silence du préfet équivaille à un agrément tacite.

En aucun cas, la décision portant refus d'agréer n'est susceptible d'être discutée, dans ses motifs, par la voie contentieuse (C. d'Etat, 13 décembre 1898, *Rogerie*).

3e proposition. — *Le maire, qui n'a pas le droit de révoquer le garde champêtre, peut le suspendre pour un intervalle de temps qui ne doit pas excéder un mois.* — Et alors même que ce droit de suspension du maire serait exercé dans des hypothèses où cette mesure disciplinaire équivaudrait à une mise en demeure au garde champêtre d'avoir à démissionner, la jurisprudence du Conseil d'Etat respecte le droit du maire. Elle n'a pas admis que ces arrêtés de suspension fussent des révocations déguisées, et, par conséquent, qu'il y eût fraude à la loi (C. d'Etat. 17 novembre 1893, *Commune de Lavardin*). D'autre

(1) Voici les termes de cet avis : « La section de l'intérieur, considérant qu'aux termes de l'art. 102 de la loi du 5 avril 1884, les gardes champêtres sont nommés par le maire, qu'ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu ;

Qu'il résulte de cette disposition que l'investiture du garde champêtre n'est complète que lorsque l'autorité supérieure l'a sanctionnée, en donnant son agrément et en commissionnant l'agent ;

Que, si l'article précité dispose que le préfet ou le sous-préfet doit faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois, la loi, en prescrivant ce délai n'a attaché aucune sanction à son inobservation, et que, en l'absence d'une disposition formelle, on ne saurait inférer du silence du sous-préfet un assentiment tacite à la nomination proposée ;

Est d'avis : Que lorsque le sous-préfet ou le préfet n'a pas fait connaître son agrément ou son refus d'agréer un garde champêtre dans le délai d'un mois, le garde champêtre ne doit pas être considéré comme régulièrement investi de ses fonctions, une des conditions imposées par la loi pour que cet agent puisse exercer ses pouvoirs, n'ayant pas été remplie ».

Digitized by Google

part, le préfet ne peut pas annuler ces arrêtés de suspension (C. d'Etat. 13 juillet 1883, *Ville de Bourges*. — 8 avril 1892, *Maire de Rennes*).

4e proposition. — *Le préfet seul peut révoquer les gardes champêtres*. — En conséquence, sera nulle comme constituant une fraude à la loi, toute suppression d'emploi opérée par le conseil municipal dans des conditions qui en feront une révocation déguisée (Avis de la section de l'intérieur du C. d'Etat du 30 juillet 1884. *Rev. gén. d'adm.*, 1884, III, 326).

5e proposition. — Une fois l'emploi de garde champêtre créé dans une commune et tant que cet emploi n'a pas été valablement supprimé, *la dépense en est obligatoire, et le préfet a le droit d'inscription d'office* (Loi 5 avril 1884, Art. 136, no 6).

Cet ensemble de propositions donne à prévoir qu'un conflit entre les autorités communales et le préfet sera inévitable, toutes les fois qu'une commune, après avoir institué un garde-champêtre, voudra supprimer l'emploi. La commune prétendra qu'elle est libre d'avoir ou de n'avoir pas un garde champêtre. Le préfet prétendra qu'en réalité, sous couleur de vouloir supprimer l'emploi, la commune poursuit simplement la révocation du titulaire actuel. Et ce conflit s'engagera sur le terrain budgétaire, à propos de l'inscription du crédit nécessaire au traitement du garde. Le conseil municipal supprimera ce crédit, prétendant qu'il ne s'agit que d'une dépense facultative. Le préfet le rétablira par une inscription d'office, prétendant que, la suppression d'emploi n'étant pas valable, la dépense est restée obligatoire. C'est sur ce terrain de la dépense obligatoire ou facultative, de l'inscription d'office valable ou entachée d'excès de pouvoir, qu'il convient d'examiner le conflit.

II. — Des difficultés entre les communes et les préfets au sujet de l'inscription d'office des traitements des gardes champêtres s'étaient déjà produites avant la loi du 5 avril 1884. Nous relevons trois arrêts : Conseil d'Etat. 25 juin 1873, *Commune des Mureaux ;* — 12 juin 1874, *Commune de Voulx ;* — 13 novembre 1885, *Commune de Zicavo*. Le premier de ces arrêts est relatif à des évènements de la guerre de 1870. Il s'agissait de savoir si un conseil municipal, séparé en fait de l'autorité préfectorale, avait pu révoquer un garde champêtre. Le dernier arrêt est relatif à la question de savoir si le traitement d'un deuxième garde champêtre est obligatoire comme celui du premier, la solution est d'ailleurs affirmative. Seul, le second des arrêts précités (*Commune de Voulx*) pose nettement la question du conflit entre le préfet, qui a seul le droit de révoquer le garde, et le conseil municipal qui a procédé par une suppression de crédit.

Après la loi de 1884 il était visible que les conflits allaient se multiplier ; si bien que l'Administration saisit tout de suite la section de l'intérieur du Conseil d'Etat et lui demanda un avis, qui fut rendu en effet le 30 juillet 1884

Digitized by Google

(Voy. *Revue générale d'administration*. 1884, III, p. 326) (1). Les difficultés qui se produisirent firent apparaître peu à peu les trois règles suivantes : 1° Il faut que la suppression d'emploi par le conseil municipal ne constitue pas une révocation déguisée ; 2° la suppression d'emploi n'est possible que pour l'exercice de l'année suivante ; 3° la suppression d'emploi, une fois réalisée et acceptée par le préfet, devient un fait acquis sur lequel celui-ci ne peut plus revenir.

1re règle. — Il faut que la suppression de l'emploi n'apparaisse pas comme constituant une révocation déguisée du titulaire :

a) Un premier point, sur lequel le Conseil d'État s'est montré inébranlable, c'est que, lorsque la suppression d'emploi est motivée dans la délibération du Conseil municipal sur la nécessité de faire des économies, elle ne constitue jamais une révocation déguisée (Conseil d'État : 19 novemb. 1886, *La Bastidette*, p. 796 ; 18 novemb. 1887, *St. Saturnin*, p. 719 ; 6 janv. 1888, *Asnières*, p. 4 ; 6 janv. 1888, *Mazerai*, p. 4 ; 2 mars 1888, *Marignac*, p. 210 ; 9 mars 1888, *Anglès*, p. 235 ; 22 juin 1888, *Chusclan*, p. 539 ; 29 avril 1892, *Laroque*, p. 410 ; 1er juillet 1892, *Quarante*, p. 583 ; 20 novemb. 1896, *Sartène*, p. 732 ; 7 août 1897, *Porto-Vecchio*, p. 638 ; 8 juillet 1898, *Sernhac*, p. 526 ; 18 févr. 1898, *Le Vigan*, p. 122 ; 22 décemb. 1899, *Milianah*, p. 757 ; 22 févr. 1901, *Monticello*, p. 207).

(1) La section de l'intérieur a répondu aux diverses questions à elle posées par le Ministre, dans les termes suivants : « Vu la loi du 5 avril 1884, notamment les art. 63, 66, 102, 136 et 170 ;

Sur la première question : Considérant qu'en vertu de l'art. 102 de la loi susvisée, qui a rendu l'institution des gardes champêtres facultative pour les communes, il appartient au conseil municipal de supprimer à toute époque le poste de garde champêtre sans attendre qu'il se produise une vacance ; Que, toutefois, lorsque le conseil municipal a porté au budget le traitement de cet agent et que le budget a été approuvé par le préfet, le conseil municipal ne peut plus modifier les allocations qui y sont portées ; Que, dès lors, la décision du conseil municipal portant suppression d'emploi, ne pourra avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice, pendant tout le cours duquel la dépense est obligatoire, en vertu de l'art. 136, n° 6 de la loi susvisée ;

Sur la deuxième question : Considérant qu'aux termes de l'art. 102 de la loi du 5 avril 1884 le préfet seul peut révoquer le garde champêtre ; que, dès lors, en procédant à une révocation déguisée, le conseil municipal excéderait ses pouvoirs ;

Sur la troisième question : Considérant que l'autorité préfectorale est armée par les art. 63 et 65 de la dite loi, du droit de déclarer la nullité des délibérations des conseils municipaux entachées d'incompétence ou d'excès de pouvoir ;

Est d'avis : 1° Que le conseil municipal peut supprimer à toute époque le poste de garde champêtre mais que, lorsque le traitement de cet agent a été porté au budget, et que le budget a été approuvé par le préfet, la délibération du conseil municipal supprimant l'emploi ne peut avoir d'effet qu'après l'expiration de l'exercice pour lequel le traitement a été voté ;

2° Que la révocation déguisée du garde champêtre prononcée par le conseil municipal constituerait un excès de pouvoir ;

3° Que, dans le cas prévu ci-dessus, il appartiendrait au préfet de déclarer la nullité de la délibération, par application des art. 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884 ».

Digitized by Google

Les motifs d'économie justifient aussi bien la suppression partielle du traitement et de l'emploi que la suppression totale (C. E. 22 juin 1888, *Chusclan*, p. 539 ; 1er juillet 1892, *Quarante*, p. 583). Et, chose remarquable, le Conseil d'Etat s'en tient aux motifs énoncés dans la délibération sans examiner leur véracité et bien que, dans la plupart des affaires le Ministre de l'Intérieur, au nom des préfets, prétende que ces motifs d'économie ne sont que des prétextes dissimulant le simple désir de révoquer le titulaire actuel de l'emploi.

b) En regard des délibérations fondées sur des motifs d'économie, il faut placer tout de suite celles qui ne suppriment l'emploi actuel du garde champêtre que pour le rétablir immédiatement sous une autre forme. Telle est la délibération relatée sous, Conseil d'Etat 16 juillet 1886, *Soustons*, p. 610, dans laquelle : « Le Conseil supprime le traitement du garde pour l'année prochaine..... et il vote 500 francs pour le traitement d'un garde cantonnier appariteur ». Dans cette affaire la révocation déguisée apparaissait d'une façon par trop évidente et il ne faut pas s'étonner que le Conseil d'Etat ait reconnu au préfet le droit d'annuler cette délibération et d'inscrire d'office au budget le traitement du garde révoqué. Mais, encore ici, il convient de remarquer que le Conseil d'Etat s'attache aux termes de la délibération beaucoup plus qu'à la réalité des faits.

En fait, un Conseil Municipal, après avoir supprimé l'emploi du garde peut le rétablir l'année suivante, à la condition que ce ne soit pas par la même délibération et à la condition que la révocation déguisée ne résulte pas des termes des deux délibérations (Conseil d'État, 9 décembre 1888, *Marcillac Lanville*, p. 919.

Si l'intention de révoquer le garde apparaissait dans les termes des deux délibérations, il y aurait révocation déguisée (Conseil d'État, 8 août 1894, *Menet*, p. 547).

c) Toutes les fois que les motifs de la suppression d'emploi sont tirés de la personne du garde ou de ses mauvais services ou de son attitude politique, le Conseil d'Etat décide que la suppression d'emploi est une révocation déguisée (C. E. 6 janv. 1888, *Charmoille*, p. 4 ; 25 juillet 1873, *Mureaux*, p. 686 ; 20 avril 1888, *Ploërmel*, p. 350 ; 8 août 1894, *Menet*, p. 547).

Il semble cependant, qu'il faille que la preuve de l'intention de la révocation déguisée résulte formellement de l'instruction. Cela peut s'induire des considérants de l'arrêt du Conseil d'Etat du 1er juillet 1892, *Quarante*, qui à la vérité n'ont pas été reproduits dans les arrêts ultérieurs, mais qui n'ont pas non plus été désavoués :

« Considérant que l'art. 102 de la loi du 5 avril 1884 a rendu l'institution des gardes « champêtres facultative pour les communes, qu'il appartient dès lors au conseil muni- « cipal, au moment du vote du budget, de statuer sur le maintien ou la suppression de « l'emploi dont s'agit et de fixer le traitement qui doit y être attaché. Considérant qu'il

Digitized by Google

« n'est pas établi par l'instruction que dans les circonstances où la commune de Qua-
« rante a décidé que le traitement du garde-champêtre serait réduit au chiffre de 400 fr.
« sa délibération puisse être réputée porter atteinte à l'exercice du droit de révocation
« réservé au préfet ».

M. le commissaire du gouvernement Levavasseur de Précourt avait même soutenu dans l'affaire *commune de Ploërmel*, 20 avril 1888, p. 350, que, malgré le caractère politique des motifs allégués par le Conseil municipal, du moment que celui-ci faisait bien une suppression d'emploi par voie budgétaire et qu'il ne rétablissait pas sous un autre nom l'emploi supprimé, il usait d'un droit et que les motifs politiques n'étaient pas une preuve suffisante de la révocation déguisée.

Cette thése libérale n'a pas prévalu.

2e règle. — La suppression d'emploi ne peut être valablement opérée par le Conseil municipal que pour l'exercice financier de l'année suivante.

Cette opinion avait déjà été exprimée dans l'avis du Conseil d'État du 30 juillet 1884, précité, elle a été affirmée au contentieux dans les arrêts suivants : C. E., 22 janvier 1886, *St. Martial*, p. 54 ; 6 janvier 1888, *Charmoille*, p. 4 ; 22 juin 1888, *Chusclan*, p. 539 *in fine* ; 14 décembre 1888, *Louzac*, p. 959) ; 5 août 1901, *sieur Bourdès*.

Il résulte de ces décisions que l'emploi de garde champêtre ne peut pas être supprimé en cours d'exercice lorsque le traitement a été déjà inscrit au budget à titre de dépense régulière. Il en résulte par suite un certain caractère réglementaire des dépenses inscrites dans un budget régulièrement approuvé. Nous reviendrons plus loin sur cette observation qui a une portée générale.

3e règle. — Une fois la suppression d'emploi réalisée par l'approbation du budget et la cessation des services du garde champêtre, elle devient un fait acquis et, plus tard, le préfet ne peut pas, par un acte séparé, procéder à l'inscription d'office du traitement de l'ancien garde (Conseil d'État, 22 février 1901, *Monticello*, p. 207).

Si maintenant nous cherchons à résumer ces règles et à les utiliser pour qualifier la dépense du traitement du garde champêtre en tant qu'elle est obligatoire ou facultative, nous aboutissons à cette formule : la dépense du traitement du garde-champêtre, une fois l'emploi créé, est obligatoire sous condition résolutoire. Cette condition résolutoire, bien que son événement dépende de la volonté des autorités communales, n'est pas purement potestative, elle n'opère que s'il y a suppression d'emploi et si cette suppression est dictée par des motifs de bonne administration, par exemple par des motifs d'énconomie. Au reste, cette condition résolutoire ne peut produire son effet que pour l'exercice budgétaire suivant et elle n'a point de rétroactivité.

Digitized by Google

§ 3. *Conclusions générales au point de vue des inscriptions d'office et au point de vue de l'inscription budgétaire.*

1re conclusion générale. — Les dépenses inscrites au budget, lorsque celui-ci a été régulièrement approuvé par l'autorité préfectorale, prennent un caractère réglementaire pendant la durée de l'exercice, alors même qu'en soi la dépense serait facultative ou pourrait le devenir par une décision du Conseil municipal. Nous avons vu en effet que le Conseil municipal ne peut pas supprimer l'emploi de garde-champêtre, en cours d'exercice, parce que les crédits ont été inscrits au budget et régulièrement approuvés.

Avis du C. E. du 30 juillet 1884, C. E. 22 janvier 1886, *Saint-Martial*, p. 54 ; 6 janvier 1888, *Charmoille*, p. 4; 22 juin 1888, *Chusclan*, p. 539 *in fine* ; 14 octobre 1888, *Louzac*, p. 959. ; 5 août 1901, *sieur Bourdès*.

Mais cette règle s'étend, au-delà de la matière des gardes champêtres, à toutes les dépenses facultatives que les conseils municipaux ont inscrites au budget, lorsque les services ou les accords destinés à l'exécution de ces dépenses ont reçu un commencement d'exécution.

Voyez C. E. 22 juin 1888, *Ville de Biarritz*, avec les observations de M. Le Vavasseur de Précourt dans la *Revue générale d'administration*, année 1888, t. II, p. 312; C. E. 8 avril 1892, *Ville de Rennes*; C. E. 24 février 1896, *Ville de Narbonne*.

2e conclusion générale. — En principe, le préfet a le droit de procéder à des inscriptions d'office pour des dépenses obligatoires d'une façon rétroactive, pour des exercices clos et alors même qu'il aurait approuvé, sans protestation, des budgets intermédiaires dans lesquels ces dépenses obligatoires auraient été omises. Dans la matière des gardes champêtres nous pouvons citer à l'appui de cette proposition les décisions suivantes :

C. E. 12 juin 1874, *Commune de Voulx*, p. 544; 13 novembre 1885, *Commune de Zicavo*, p. 830 ; 2 mars 1888, *Commune de Marignac*, p. 210. Toutefois, si le garde a cessé son service, nous verrons que par la réunion de ces deux conditions, approbation par le préfet de budgets supprimant le crédit, cessation des fonctions, l'emploi est valablement supprimé et par suite la dépense (*infrà*, affaire *Monticello*).

La règle de la compétence du préfet pour les exercices clos dépasse la matière des gardes champêtres ; nous en trouvons confirmation dans des arrêts relatifs à des matières diverses dont voici quelques-uns :

C. E. 16 juillet 1875, *Ville de Toulon*, p. 685, traitement des vicaires, insuffisance des revenus de la fabrique, dépense obligatoire afférente à un exercice clos. Nous avons ici un considérant d'une portée générale :

Digitized by Google

« Considérant qu'aucune disposition de loi ne limite à l'exercice courant le droit qui « appartient à l'autorité supérieure, en vertu de l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837, d'ins- « crire d'office au budget d'une commune les dépenses obligatoires auxquelles le con- « seil municipal mis en demeure, aurait refusé de pourvoir ou d'allouer les crédits suf- « fisants ».

C. E. 24 novembre 1876, *Commune de Préaux*, p. 830. — Dans cette affaire il s'agit du contingent pour l'entretien des chemins vicinaux de grande communication. Pendant deux ans la commune avait inscrit 500 francs de moins que le contingent fixé ; ces budgets furent approuvés ; la troisième année seulement le préfet inscrit un crédit rétroactif de 1.000 francs pour rembourser le département, pas d'excès de pouvoir.

C. E. 3 mars 1882, *Commune de Pont-à-Mousson*, p. 210 : Contingent des chemins vicinaux de grande communication ; contingent pour l'année 1879 inscrit d'office au budget de 1880.

3° Question posée par l'arrêt *Monticello*, 22 février 1901, p. 207. Voici cette affaire :

La commune de Monticello a formé devant le C. E. un recours en annulation contre un arrêté en date du 24 novembre 1898 par lequel le préfet de la Corse a inscrit d'office au budget, après coup, une somme de 500 francs pour le traitement des gardes champêtres supprimé par le Conseil municipal. La commune a soutenu que la suppression du traitement a été uniquement motivée par des raisons d'économie, que le préfet avait reconnu le bien fondé de ces raisons en approuvant le budget et que c'est à tort que dans la suite il y a vu une révocation déguisée.

Voici la décision du Conseil d'Etat :

« Considérant que l'art. 102 de la loi susvisée du 5 avril 1884 a rendu l'institution des gardes champêtres facultative pour les communes ; qu'il résulte de l'instruction que le conseil municipal de Monticello a, par sa délibération du 20 juin 1897, décidé de ne point porter au budget de la commune, pour l'exercice 1898, le crédit afférent au traitement des deux gardes champêtres en fonctions ; qu'à la date du 25 février 1898, le préfet a approuvé sans modification le budget qui impliquait la suppression de ces gardes, et que ceux-ci ont cessé leurs fonctions à partir du 3 mars suivant ; que, dans ces circonstances, le préfet ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs, inscrire d'office, par son arrêté du 24 novembre 1898, un crédit de 500 francs pour le salaire des gardes champêtres, par le motif que la suppression de ce crédit aurait constitué une révocation déguisée.., — Art. 1er. L'arrêté est annulé.

Il y a dans cet arrêt une première décision qui doit être limitée à la question des gardes-champêtres. Lorsque le préfet a approuvé un budget municipal dans lequel la dépense du traitement du garde champêtre a été supprimée et lorsque le garde champêtre a, en effet, cessé ses services, le préfet ne peut pas ensuite rétablir d'office la dépense. Cette décision est spéciale à la matière des gardes-champêtres en ce que la suppression du crédit par le conseil municipal équivaut à une suppression d'emploi et que cette suppression

Digitized by Google

est un droit pour la commune. C'est donc une occasion dans laquelle une dépense obligatoire est devenue facultative et a pu être supprimée comme une dépense facultative. Cela ne pourrait pas être étendu aux autres dépenses obligatoires que les communes n'ont pas la faculté de transformer en dépenses facultatives.

Observons, en ce qui concerne les gardes champêtres, que l'arrêt *Monticello* paraît au premier abord en contradiction avec les arrêts *Commune de Voulx*, *Commune de Zicavo*, *Commune de Marignac*, lesquels reconnaissent au préfet le droit de rétablir le crédit pour le traitement du garde champêtre rétroactivement, sur des exercices clos, après qu'il a approuvé les budgets intermédiaires où le traitement avait été supprimé ; mais en fait dans l'espèce de ces arrêts le garde était resté en fonctions et c'est ce qui fait la différence.

Il y a une autre question que soulève l'arrêt *Commune de Monticello* et qui celle-ci peut être posée à propos de toutes les dépenses obligatoires. C'est celle de savoir si le préfet ne peut procéder à des inscriptions d'office qu'à l'occasion de l'approbation du budget et pour ainsi dire *in continenti*, c'est-à-dire dans la procédure même d'approbation du budget, ou bien s'il peut procéder à l'inscription d'office par un arrêté séparé sans relation avec l'approbation du budget. L'arrêt *Monticello* semble se déclarer pour la négative, mais la décision n'est pas assez explicite pour que l'on puisse poser la règle ; il faut attendre des décisions confirmatives.

M. Hauriou et ses élèves.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE FRANÇAISE

SOMMAIRE. — 1. Classification des recettes publiques. — 2. Le projet d'impôt sur le revenu présenté par M. le ministre des finances Rouvier. — 3. Les impositions d'office et le vote de l'impôt par le Parlement.

I

Dans le budget de l'Etat français, le tableau des voies et moyens classe les recettes sous les 6 rubriques suivantes : 1° impôts et revenus; — 2° produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat; — 3° produits et revenus du domaine de l'Etat; — 4° produits divers du budget; — 5° ressources exceptionnelles; — 6° recettes d'ordre.

Quelque commode que puisse être ce classement, au point de vue de la pratique journalière des administrations, il est incontestable qu'il n'a aucune valeur juridique.

Une classification juridique complète des recettes publiques est, il est vrai, chose très difficile. Ce n'est point une raison pour ne point la tenter (1).

(1) Dans une très remarquable communication verbale faite au mois de juillet dernier à l'Académie des sciences morales et politiques, M. HENRI GERMAIN, membre de l'Institut, a vivement critiqué les procédés de l'administration française à cet égard. Nous reproduisons ci-dessous, en l'empruntant au journal *le Temps* (n° du mardi 7 juillet 1903), le texte de cette communication :

« En 1885, je constatai devant la Chambre qu'il existait un écart de 500 millions environ entre les recettes et les dépenses. D'importantes dépenses étaient inscrites en dehors du budget; le déficit réel n'apparaissait pas. — Ces observations n'ont peut-être pas été inutiles. En 1901, il n'y avait plus qu'une centaine de millions de dépenses en dehors du

Digitized by Google

Constatons d'abord l'insuffisance des critériums *formels* : agents chargés du recouvrement, mode de recouvrement, mode d'établissement de la recette, autorité compétente pour autoriser la recette.

budget. — C'est un grand progrès. J'en voudrais un autre : la réforme de la comptabilité de l'Etat. Cette comptabilité, d'une exactitude absolue, admirable dans ses détails, reste obscure dans son ensemble.

Cela est si vrai qu'entre les résultats indiqués par les hommes les mieux renseignés — les ministres des finances et les rapporteurs généraux du budget au Sénat et à la Chambre des Députés, — on trouve des différences de 200 à 300 millions. — En 1901, d'après le ministre des finances, le déficit était de 65 millions, — d'après le rapporteur général au Sénat de 344 millions. En 1902, le ministre des finances avouait un déficit de 112 millions, le rapporteur général au Sénat de 279 millions.

De telles divergences n'ont qu'une cause : les erreurs commises dans le classement des recettes et des dépenses.

Il n'y a jamais eu de recettes importantes non inscrites au budget; par contre, les budgets ordinaire et extraordinaire de 1881 contenaient jusqu'à 670 millions de ressources d'emprunt. Dans le budget de 1902, ces ressources s'élevaient encore à 64 millions.

Inscrire le produit des emprunts parmi les recettes d'un budget ne peut avoir qu'un but : dissimuler le déficit.

Il ne faut pas non plus faire état des prélèvements effectués sur les excédents des exercices clos; c'est compter deux fois la même recette, une fois en 1878, par exemple, et une autre fois en 1879. C'est masquer le déficit par un artifice d'écritures.

Les fonds de concours sont de deux sortes : les uns sont donnés à l'Etat, les autres lui sont prêtés. Si vous ne distinguez pas les emprunts que fait l'Etat des dons qu'il reçoit, vous méconnaissez les règles élémentaires de la comptabilité. Les dons sont de véritables recettes, les emprunts n'en sont pas.

Il n'y a aucune méthode dans la classification des dépenses.

L'amortissement n'est pas une dépense, c'est un placement, et le meilleur qu'un Etat puisse faire : un placement sur lui-même; c'est l'emploi normal des excédents de recettes.

En France, le budget sera ce qu'il doit être quand les excédents réels de recettes permettront d'amortir 200 millions par an.

Les avances, productives d'intérêts, consenties par l'Etat à des débiteurs solvables, par exemple aux départements, aux communes et aux compagnies de chemins de fer, ne sont pas non plus des dépenses. Il en est autrement des subventions. Les subventions sont des dons et, par conséquent, des dépenses pour l'Etat qui les accorde ; les avances sont des prêts, et, par conséquent, des placements, quand le débiteur est solvable.

Les frais d'établissement des postes, télégraphes et téléphones, se sont élevés, depuis 1875, à 205 millions de francs ; le produit net des postes, télégraphes et téléphones présente un accroissement de 32 millions depuis la même date. Comment peut-on considérer comme des dépenses les frais d'établissement d'une entreprise qui rapporte 15 0/0 du capital engagé ?

Il en est de même des sommes consacrées par l'Etat au rachat ou à la construction des chemins de fer ; dans la mesure où ces chemins de fer produisent un bénéfice net d'exploitation, ces sommes constituent un placement.

Il faut compter comme une dépense les expéditions militaires ; mais quand les dépenses de ces expéditions sont remboursées, comme par exemple pour l'expédition de Chine, on doit compter en recettes ce remboursement.

Voyons, maintenant, les résultats que ferait apparaître une comptabilité établie d'après ces principes. En 1875, l'excédent réel était de 11 millions. Dès 1876, un déficit de 204 millions apparaît ; en 1879, il s'élève à 236 millions ; je ne voudrais pas vous fatiguer par une trop longue énumération ; le déficit le plus élevé est celui de 1883 ; il était de 666 millions. A partir de 1886, les déficits sont moins importants : en 1886, 317 millions ; en

Digitized by Google

La qualité des agents chargés du recouvrement ne peut évidemment pas influer sur la nature juridique de la recette. Il suffira de constater, par exemple,

1888, 293 millions; en 1891, 68 millions. Depuis 1895, les excédents et les déficits alternent. On constate des déficits en 1896, 79 millions; en 1899, 16 millions, et des excédents réels en 1895, 26 millions; en 1897, 48 millions; en 1898, 28 millions; et en 1900, 18 millions. Enfin, en 1901 et 1902, exercices dont les chiffres définitifs ne sont pas encore connus, on peut envisager comme probable un déficit d'environ 140 millions.

Je tiens à la main une petite feuille de papier sur laquelle les finances de la France sont résumées depuis 1875. Trois chiffres suffisent pour faire connaître le résultat de chaque exercice : la dépense, la recette et le déficit ou l'excédent réel. Pourquoi ne pas donner ce résumé et les explications qu'il comporte à tous les citoyens et surtout aux membres du Parlement ? Il serait si facile de contrôler la sincérité de ce document par l'état de la dette et de l'encaisse à la fin de chaque exercice.

Voici, groupés en tableau, les résultats réels de tous les exercices depuis 1875 :

ANNÉES	TOTAL des recettes	TOTAL des dépenses	EXCÉDENT des recettes	EXCÉDENT des dépenses	EXCÉDENT des dépenses par législature
	(milliers de fr.)	(milliers de fr.)	(milliers de fr.)	(milliers de fr.)	(milliers de fr.)
1875.....	2.678.435	2.667.347	11.088	»	
1876.....	2.743.290	2.947.342	»	204.052	446.422
1877.....	2.734.431	2.987.889	»	253.458	
1878.....	2.810.687	2.958.175	»	147.488	
1879.....	2.844.853	3.081.382	»	236.529	1.037.505
1880.....	2.888.940	3.166.663	»	277.723	
1881.....	2.905.837	3.281.602	»	375.765	
1882.....	2.912.399	3.547.433	»	635.034	
1883.....	2.958.742	3.625.726	»	666.984	2.347.017
1884.....	2.965.802	3.535.848	»	570.046	
1885.....	2.968.785	3.443.738	»	474.953	
1886.....	2.932.930	3.250.553	»	317.623	
1887.....	2.955.920	3.320.299	»	364.379	1.254.345
1888.....	3.030.738	3.324.155	»	293.417	
1889.....	3.060.088	3.339.014	»	278.926	
1890.....	3.162.367	3.380.870	»	218.503	
1891.....	3.258.199	3.326.744	»	68.545	456.156
1892.....	3.303.651	3.382.093	»	78.442	
1893.....	3.318.513	3.409.179	»	90.666	
1894.....	3.368.722	3.388.230	»	19.508	
1895.....	3.376.431	3.349.937	26.494	»	24.767
1896.....	3.378.262	3.458.244	»	79.982	
1897.....	3.471.879	3.423.650	48.229	»	
1898.....	3.574.669	3.546.515	28.154	»	108.842
1899.....	3.598.381	3.614.669	»	16.288	
1900.....	3.742.505	3.723.736	18.769	»	
1901.....	3.601.096	3.740.573	»	139.477	
1902.....	3.474.577	3.617.150	»	142.573	»

Tant que les écritures de l'Etat ne seront pas tenues clairement, le pays ne connaîtra pas la vérité ; c'est un grand malheur! S'il avait su, en 1879, que le déficit réel s'élevait

Digitized by Google

qu'en droit français, ce sont les agents de la même administration qui perçoivent les recettes de l'enregistrement et du timbre d'une part, le montant des baux de chasse dans les forêts nationales, les prix d'aliénation d'objets mobiliers ou d'immeubles, d'autre part.

Le mode de recouvrement est aussi sans importance pour reconnaître la nature juridique de la recette. Pour toutes les recettes publiques, quelles que

à 236 millions de francs, il n'aurait certainement pas songé à diminuer les recettes de 150 millions, en dégrevant les sucres et les boissons. Il aurait prévu qu'en diminuant les recettes en même temps qu'on augmentait les dépenses, on arriverait infailliblement à un déficit de plus de 650 millions de francs. La connaissance des faits et de leurs causes lui eût permis d'éviter les deux fléaux qui ruinent les finances de tous les pays : 'augmentation trop rapide des dépenses et des dégrèvrements prématurés.

De ces deux fléaux, l'augmentation des dépenses n'est peut-être pas le plus redoutable ; en France, depuis vingt ans, les dépenses n'ont pas augmenté ; elles s'élevaient à 3 milliards 625 millions en 1883, et à 3 milliards 617 millions en 1902. Si, en 1900 et 1901, les dépenses se sont élevées brusquement d'une centaine de millions, et ont atteint jusqu'à 3 milliards 740 millions de francs, cette augmentation exceptionnelle a eu pour cause principale l'expédition de Chine.

Un Etat n'est pas toujours maître d'arrêter l'augmentation des dépenses ; si les puissances voisines font des armements, elles nous forcent à suivre leur exemple. D'un autre côté, la politique coloniale nous impose des dépenses importantes et nous oblige à augmenter notre marine de guerre, si nous voulons être en mesure de défendre nos colonies. De ces deux chefs, l'augmentation des dépenses a été de 279 millions depuis 1875.

On parle beaucoup d'économies ; tout le monde en est partisan, mais il ne faut pas se bercer d'illusions et croire qu'il est facile d'en réaliser quand, depuis plus de dix ans, les ministres et le Parlement ne peuvent y réussir.

Mais, s'il est difficile de faire des économies, le Parlement est toujours maître de ne pas dégrever.

J'ai relevé, année par année, depuis 1875, le montant des dégrèvements et le produit des impôts nouveaux. En comparant ces chiffres, je vois que l'Etat a perdu, par les dégrèvements, à peu près le double de ce que les impôts nouveaux lui ont rapporté.

Si le Parlement n'avait voté ni dégrèvements ni nouveaux impôts, de 5 milliards 100 millions, le déficit eût été réduit à 1 milliard 723 millions seulement de 1875 à 1890, et, dans la période qui s'est écoulée depuis 1890, l'excédent réel des recettes n'eût pas été inférieur à 2 milliards.

Si, depuis 1897, les dégrèvements ne s'étaient pas élevés à 145 millions, — savoir : 104 millions sur les boissons hygiéniques, 12 millions sur le café, 13 millions sur la bière, 16 millions sur l'impôt foncier, — notre budget n'aurait pas été en déficit d'environ 140 millions en 1901 et en 1902.

Voilà quelle eût été la situation financière si l'on n'avait pas voulu faire ce qu'on est convenu d'appeler des « réformes fiscales ». Si notre budget était présenté avec clarté, si les dépenses et les recettes étaient bien analysées et bien classées, si les hommes les moins versés dans la science financière connaissaient exactement chaque année l'excédent des dépenses, les dégrèvements prématurés auraient été évités. C'est une faute impardonnable d'effectuer des dégrèvements tant que les excédents de recettes ne permettent pas d'amortir 200 millions par an. Pour continuer à mériter l'un des premiers crédits du monde, nous ne devons plus porter atteinte à nos recettes.

Je voudrais ajouter un mot : il n'y a pas lieu d'alarmer le pays sur l'état présent de ses finances ; il est meilleur qu'il y a vingt ans. Je ne fais qu'un vœu, c'est qu'on permette enfin au public d'être juge en lui disant toute la vérité. Aujourd'hui l'Etat ne refuse pas les renseignements ; il nous les donne en abondance sans les classer et le résultat est le même que si rien n'était publié.

Digitized by Google

soient leur origine et leur nature propre, il y a une procédure rapide de recouvrement (1).

Le mode d'établissement de la recette ne fournit pas non plus un critérium satisfaisant. La voie *unilatérale*, ou, comme l'on dit, la *voie d'autorité* est également suivie pour des recettes qui ont cependant une nature juridique différente. C'est ainsi que, en droit français, la voie *unilatérale* est employée pour l'établissement des *droits de contrôle* (droits de vérification des poids et mesures, des alcoomètres et des densimètres, etc., etc.) aussi bien que des *impôts* (contribution foncière, douanes, timbre, etc.).

L'autorité qui autorise la recette constitue enfin un critérium formel insuffisant. En droit français, le Parlement intervient également, pour l'autorisation des aliénations d'immeubles de plus de 1 million, pour l'émission des emprunts, pour l'établissement des tarifs des postes, télégraphes, téléphones, pour l'établissement des impôts.

Pour avoir un critérium sérieux, il faut, à mon avis, s'attacher à l'origine juridique de la recette. En se plaçant à ce point de vue, on est tout d'abord conduit à distinguer parmi les sommes inscrites dans les budgets des recettes : 1° Les *recettes proprement dites* ; 2° les *entrées de caisse*.

Les *entrées de caisse* sont toutes les valeurs qui n'entrent point à *titre définitif* dans les caisses publiques pour former un nouvel élément actif du patrimoine de l'Etat.

Les *recettes proprement dites* sont au contraire les valeurs qui entrent à *titre définitif* dans les caisses publiques pour former un nouvel élément actif du patrimoine de l'Etat.

Ce premier élément de classification nous permet d'éliminer des recettes proprement dites pour les ranger dans les *entrées de caisse* : 1° les produits d'emprunts ; 2° les fonds et valeurs reçus à titre de cautionnements (fonctionnaires, entrepreneurs de travaux publics, fournisseurs) ; 3° les fonds de dépôts ; 4° les recouvrements réalisés sur des prêts effectués par le Trésor public soit à des particuliers (prêts à l'industrie), soit à des Compagnies (garanties d'intérêts), soit à des patrimoines administratifs (départements, communes, avances faites aux départements et aux communes pour l'achèvement des chemins vicinaux et pour les établissements scolaires), soit à des Etats étrangers (avances à la Grèce en 1833, au gouvernement de l'Uruguay en 1848) ; 5° le recouvrement des débets des comptables ; 6° les prélèvements effectués sur l'avance de la Banque de France, etc. Ce sont des *mouvements de caisse*. Cela est si vrai que, pendant longtemps, on a détaché ces opérations du budget général pour en faire l'objet de comptes spéciaux (2). C'est uniquement pour obliger les Minis-

Au lieu de distribuer chaque année au Parlement un gros volume qui contient l'histoire des finances de la France depuis 1814 et que personne ne lit, je demande qu'on lui remette une simple feuille qui lui fera connaître l'état exact des recettes et des dépenses ».

(1) BOUCARD ET JÈZE, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, I, p. 567 et s.

(2) BOUCARD ET JÈZE. *Eléments*, I, p. 117 et. s.

Digitized by Google

tres des finances à présenter au Parlement et au pays un tableau complet et sincère de la situation financière du pays qu'elles ont été incorporées au budget général.

Considérons maintenant les *recettes proprement dites*, c'est-à-dire les valeurs qui entrent à titre définitif dans les Caisses publiques pour former un nouvel élément de l'actif du patrimoine de l'Etat. Nous trouvons ici une division capitale en : 1° recettes effectuées à titre gratuit ; 2° recettes effectuées à titre onéreux.

Les recettes effectuées à titre onéreux que l'on peut appeler *rétributions* (1) sont toutes les recettes qui correspondent à une prestation déterminée de l'Etat et qui sont la contrepartie sensiblement égale de cette prestation. Rentrent notamment dans cette catégorie : *a*) les recettes provenant de l'exploitation du domaine (vente de biens, de coupes de bois, locations, etc.) ; *b*) les recettes des exploitations industrielles (vente des produits des manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins, de l'Imprimerie nationale, de l'Hôtel des Monnaies, recettes des chemins de fer de l'Etat, recettes des postes, télégraphes, téléphones, produits de l'exploitation en régie des journaux officiels, etc.) ; *c*) les recettes des services de contrôle (droits de vérification des poids et mesures, des alcoomètres et densimètres, etc., etc.).

Les recettes à titre gratuit sont toutes celles que l'Etat effectue sans fournir une contreprestation déterminée, ou, du moins, celles dans lesquelles la contreprestation est de beaucoup inférieure à la valeur reçue par lui. Nombreuses sont, d'ailleurs, les sources juridiques des recettes à titre gratuit :

A. — Nous trouvons d'abord les sources d'acquisition à titre gratuit qui alimentent les patrimoines des individus : 1° Les donations, donations pures et simples, ou donations avec charges (fonds de concours, subventions, contributions, etc.) ; 2° les legs ; 3° la *prescription* (dépôts d'argent non réclamés aux caisses des agents des postes, valeurs du Trésor à rembourser depuis plus de 5 ans, sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations ou aux Caisses d'épargne depuis plus de 30 ans, etc.) ; 4° la succession *ab intestat* (successions en déshérence) ; 5° l'occupation (épaves, biens vacants et sans maître). — Il convient de signaler, toutefois, que la circonstance que le bénéficiaire est l'Etat entraîne souvent une modification des règles juridiques applicables à ces hypothèses.

B. — Les recettes à titre gratuit qui n'alimentent pas les patrimoines des particuliers sont de beaucoup les plus fructueuses pour le patrimoine de l'Etat. Il y en a de deux sortes : 1° les impôts ; 2° les pénalités (amendes).

a) *Impôts* — Dans *les recettes fiscales*, il faut faire une sous-distinction entre *les rétributions fiscales* et les *impôts* proprement dits :

α) *les rétributions fiscales* sont perçues à l'occasion d'une prestation fournie

(1) On les appelle aussi parfois *taxes*. Cette expression prête à la confusion. Les Allemands opposent les *Gebühren* (rétributions) aux *Steuer* (impôts).

Digitized by Google

par l'Etat. La prestation de l'Etat n'est pas ici, comme dans *la rétribution simple*, la cause de la recette ; elle n'en est que l'occasion. L'exemple type de la rétribution fiscale en France, c'est la recette provenant de la vente des tabacs ou des allumettes. L'élément fiscal est prépondérant. La prestation (tabacs, allumettes) n'est que l'occasion.

β) *Les impôts proprement dits* ne sont pas perçus à l'occasion d'une prestation déterminée. Ce sont les contributions pécuniaires exigées des individus à raison de leur devoir de solidarité sociale. L'impôt est la recette fiscale pure, dégagée de tout élément étranger.

b). — *Pénalités*. Les recettes provenant des peines pécuniaires (amendes, confiscations) se distinguent des recettes fiscales. L'individu frappé subit une diminution de son patrimoine à titre de châtiment à raison d'une infraction. La nature juridique de la recette est ici la même, qu'il s'agisse d'une *amende proprement dite* (création d'une obligation au profit du Trésor public) ou d'une *confiscation* (translation de propriété au profit du patrimoine administratif). Il n'y a pas lieu non plus, à mon avis, de distinguer entre *les amendes dites pénales* et *les amendes dites civiles ou fiscales*. Les unes et les autres procèdent de la même idée essentielle, celle d'un châtiment. Il se peut qu'elles soient prononcées par des autorités différentes, dans des formes différentes et recouvrées suivant des modes différents. Ce sont là des éléments formels qui n'en changent point la nature juridique. Il est faux, d'après moi, que les contraventions aux lois d'impôts soient punies uniquement *à raison du préjudice qu'elles causent au Trésor public et non à raison de leur immoralité intrinsèque*, et que l'amende fiscale soit prononcée bien plus pour réparer un dommage que pour punir un coupable. Les faits sont contraires à cette affirmation. L'examen des législations positives montre que, dans tous les cas d'amendes (fiscales ou pénales), il y a châtiment à raison d'une contravention à une règle de conduite sociale. Et en supposant que l'expression *immoralité intrinsèque* ait un sens juridique, n'est-il pas immoral le fait par un individu d'essayer de se soustraire à l'accomplissement de son devoir juridique de coopérer à la solidarité nationale par une prestation pécuniaire ?

La classification juridique des recettes que nous venons d'exposer présente une utilité pratique considérable (1). Voici, à titre d'exemples, trois des principaux points de vue auxquels cette utilité apparaît en droit positif français (2).

1° Le rôle du Parlement varie avec la nature juridique des recettes *a*) L'intervention des Chambres n'est indispensable pour créer la source de la recette, sauf texte formel (3), que pour l'impôt et les pénalités ; *b*) Parmi les

(1) En dehors des avantages mis en évidence par M. H. Germain dans la note précitée.

(2) On pourrait, sans doute, constater l'existence de règles analogues de tous les Etats civilisés.

(3) Ex. : aliénation d'immeubles domaniaux d'une valeur supérieure à 1 million, établissement et modification des tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques, etc.

Digitized by Google

recettes dont la perception n'est régulière qu'autant que la source des recettes a été autorisée législativement, il faut mettre à part les recettes fiscales (rétributions fiscales et impôts proprement dits). L'autorisation de percevoir n'est donnée que pour un *an*. Ce sont les seules recettes publiques qui soient visées par l'article final de la loi annuelle de finances : « Toutes *contributions directes et indirectes* autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice..., à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont interdites... » Pour toutes les autres recettes inscrites au budget, le Parlement intervient simplement pour les *prévoir*, non pour renouveler périodiquement l'autorisation de les effectuer.

2° Les idées directrices suivies pour l'établissement du quantum de la recette varient d'après sa nature juridique même. Incontestablement, le quantum de la somme demandée à un individu à titre d'impôt pour sa coopération à la solidarité nationale est calculé d'après des conditions tout à fait différentes de celles qui déterminent la fixation du taux d'une amende, du prix d'une vente domaniale, d'un tarif postal, télégraphique ou téléphonique.

3° Les recettes *fiscales* proprement dites inscrites au budget *doivent* être effectuées par le Gouvernement : il y a pour lui une obligation et non une faculté. Le Gouvernement, au contraire, est libre de réaliser une aliénation prévue et autorisée, un emprunt, etc. Il suit de là que le Gouvernement qui n'a pas perçu l'impôt dans les circonstances prescrites par la loi encourt une responsabilité dont il doit demander la décharge au Parlement par un *bill d'indemnité*. C'est justement ee qui vient de se produire tout récemment dans les circonstances suivantes (1).

Depuis la loi du 13 avril 1898 (article 21) les vermouts et vins de liqueurs ou d'imitation sont imposés d'après leur force alcoolique totale, et passibles des demi-droits de consommation, d'entrée et d'octroi jusqu'à 15 degrés et des droits pleins au-dessus de 15 degrés. En outre, les fabricants obtiennent décharge de l'alcool employé dans leurs préparations. — Antérieurement à la loi du 13 avril 1898, il n'en était pas ainsi. Les vins présentant une force alcoolique supérieure à 15 degrés étaient passibles des doubles droits de consommation, d'entrée et d'octroi pour la quantité d'alcool comprise entre 15 et 21 degrés. Lorsque des fabricants de vermouts et de vins de liqueur ou d'imitation vinaient des vins destinés à la consommation intérieure pour les porter à une richesse supérieure à 15 degrés, décharge était donnée, au compte des alcools, de la quantité d'alcool employée, laquelle était prise en charge au compte des vins pour le volume, et au compte des vins alcoolisés pour la surforce qui résultait du mélange. Cette dernière prise en charge était forcément inférieure à la quantité d'alcool dont décharge avait été donnée, la différence ayant servi à créer un volume de vin similaire au vin à viner et égal au volume de l'alcool employé au vinage. — Par exemple, si, dans 1.000 litres de vin à 15 degrés, on verse 30 litres d'alcool pur, le mélange 1.030 litres con-

(1) Projet de loi du 6 juin 1903. *Exposé des motifs*, sous l'article 14, p. 35 et suiv.

Digitized by Google

tient bien encore 150 + 30 litres = 180 litres d'alcool pur ; mais la partie n'excédant pas 15 degrés est de 1.030 litres $\times \frac{15}{100}$ = 154 litres 5. — La prise en charge de l'alcool au-dessus de 15 degrés sera donc, non pas de 30 litres, mais de 180 — 154,5 = 25 lit. 5. D'où un manquant de 30 lit. — 25,5 = 4 lit. 5 (équivalent 30 lit. à 15 degrés). — La quantité d'alcool ainsi disparue dans l'opération du vinage et dénommée manquant fatal était frappée du simple droit de consommation depuis deux arrêts de la Cour de cassation du 28 juillet 1879. — Mis en demeure d'acquitter, en outre, les droits d'entrée pour les vinages effectués dans les villes sujettes à des taxes locales, les fabricants firent entendre de vives protestations. La question, portée devant les tribunaux, traîna en longueur et ce ne fut qu'à la fin de 1893 que l'Administration des Contributions indirectes obtint un jugement favorable à sa prétention. Mais, les protestations n'ayant fait que s'accentuer, le Ministre des Finances, donna, en juin 1895, l'ordre de surseoir au recouvrement des taxes locales afférentes au manquant fatal *jusqu'au vote de la réforme de l'impôt des boissons*. — Cette décision impliquait la renonciation à toute répétition du montant du droit d'entrée sur le manquant fatal (343.674 fr. 45) en cas d'adoption — ce qui a eu lieu en 1898 (loi du 13 avril) — de la partie de la réforme des boissons concernant le régime des vermouts et des vins de liqueur ou d'imitation. — Il n'a pas semblé possible au Gouvernement de reprendre les poursuites après plusieurs années d'interruption, alors surtout que la loi précitée a établi un régime qui supprime la constatation des droits sur le manquant fatal. — L'Administration des Contributions indirectes ne pouvait, d'ailleurs, même avec l'autorisation du Ministre, ni prononcer la décharge de la somme de 343.674 fr. 45 qui a été régulièrement constatée, ni l'admettre en reprise indéfinie, ce dernier mode d'apurement ne pouvant être employé qu'à l'égard de redevables insolvables ou disparus. — Pour régler la situation, il a donc été nécessaire de solliciter l'intervention du Parlement en lui demandant l'autorisation de réduire les prises en charge de l'Administration des Contributions indirectes de la somme de 343.674 fr. 45 représentant le montant du droit d'entrée sur le manquant fatal constaté sous l'empire de l'ancienne législation. — C'est ce qui a été fait dans le projet de loi déposé le 6 juin 1903 (art. 14).

II

Dans la déclaration lue aux Chambres au mois de juin 1902, le Gouvernement avait annoncé le dépôt d'un projet de loi relatif à l'impôt général sur le revenu en France. Le ministre des Finances, M. Rouvier, en exécution de sa promesse, a, le 16 juin 1903, soumis à la Chambre des députés un important projet en 32 articles.

Digitized by Google

Le but poursuivi par le Ministre est de substituer, dans notre régime fiscal, l'impôt général sur le revenu à la contribution personnelle-mobilière et à celle des portes et fenêtres. Ces deux derniers impôts procurent au Trésor une recette de 160 millions de francs. C'est une somme égale que le Ministre attend de la réforme. Ce n'est donc point, ainsi que le déclare le Ministre, pour aggraver les charges fiscales ; c'est pour les mieux répartir que la réforme est proposée.

Au fond, les deux idées maîtresses du projet sont : 1° de conserver à l'impôt général sur le revenu le caractère d'impôt de superposition qu'ont les impôts qu'il propose de supprimer, et de réaliser, par la coexistence de l'impôt sur le revenu et des impôts fonciers, des patentes, sur le revenu des valeurs mobilières, etc., *la discimination des revenus*. « Chaque catégorie de revenus, par suite de la double taxation, sera soumise à un taux différent ; quant aux revenus du travail, ils se trouveront ainsi favorisés ». — 2° d'introduire un *impôt personnel* et *progressif* sous la forme de variation dans les bases d'imposition.

Le Ministre affirme, il est vrai, son intention de rester fidèle au principe de la proportionnalité. Il déclare avoir écarté tout ce qui pourrait servir « *à faire dégénérer le nouvel impôt en un instrument de fiscalité oppressive* ». Le Ministre n'entend pas seulement par là que le nouvel impôt n'est pas préparé en vue de devenir l'impôt unique et de se substituer à tous les autres impôts actuels. Il veut dire aussi qu'il a voulu écarter la progressivité sous sa forme pure et simple. Cette déclaration est, sans doute, destinée à rassurer l'école d'économistes français dite libérale, ennemie déclarée de la progressivité, école qui reste à peu près isolée parmi les savants qui s'occupent de science financière. La progressivité, — cette arme méchante qu'il faut soigneusement éviter, disent les orthodoxes, de mettre aux mains des démocraties, — fait donc une nouvelle recrue. Après l'impôt foncier (l. 1897 sur les petites cotes), l'impôt des successions; puis l'impôt général sur le revenu de M. Rouvier. C'est une marche en avant de l'impôt personnel et progressif et une recrue dont il convient de se féliciter. Sans doute, le Ministre des finances se défend de déroger à la proportionnalité. Mais les faits sont plus forts que les théories ; le Ministre est obligé d'avouer que, dans l'organisation de son nouvel impôt, « il a dû avoir égard aux conditions matérielles, aux difficultés sociales et pratiques, dans lesquelles se trouve chaque individu » : « apporter des tempéraments à la règle et ne demander à chacun que les sacrifices qu'il peut et qu'il doit raisonnablement consentir ». On reconnaîtra dans cette formule la paraphrase de l'argumentation sur laquelle repose la théorie de la personnalité et de la progressivité, à savoir *l'égalité du sacrifice*.

La modalité de progressivité adoptée par le Ministre est celle de la progression par catégorie et par variation de l'élément imposable. Le nouveau projet exempte d'impôt tout revenu et tout loyer inférieur à un minimum qu'il détermine ; il opère une déduction sur les revenus moyens ; il tient compte enfin du nombre des enfants pour accorder aux contribuables pères de famille

Digitized by Google

le bénéfice de déclassements ou de déductions. La forme du *tarif progressif (progressivité pure et simple)* a été écartée commme arbitraire.

Ces idées générales exposées, voici, d'après l'Exposé des motifs, le mécanisme du système.

L'impôt sur le revenu se compose :

1° D'une taxe personnelle graduée d'après l'ensemble des facultés du contribuable ;

2° D'une taxe sur le loyer d'habitation (1).

A. — *Taxe personnelle.* — *a*) La taxe personnelle est établie par catégories, conformément à un tarif déterminé. Elle est calculée uniformément et après les

(1) Voici le texte complet du projet de loi :

Article 1er. Il est établi, en remplacement des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, un impôt général sur le revenu.

DE L'IMPÔT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

Art. 2. L'impôt général sur le revenu se compose :

1° D'une taxe personnelle graduée d'après l'ensemble des facultés du contribuable ;

2° D'une taxe sur le loyer d'habitation.

Art. 3. L'impôt général sur le revenu est dû, au 1er janvier de chaque année, pour l'année entière, par toute personne résidant sur le territoire français et par toute personne qui, bien que résidant hors du territoire français, y possède néanmoins une habitation meublée à sa disposition ou tire des revenus de propriétés foncières ou d'exploitations agricoles, commerciales ou industrielles situées en France.

Il est dû, dans les mêmes conditions, par les personnes morales et les sociétés ou associations de toute nature, suivant qu'elles ont leur siège en France ou hors de France.

Sont affranchis de l'impôt sur le revenu, sauf l'exception prévue à l'article 13 ci-après :

1° Les personnes dont le revenu imposable, déterminé conformément aux articles ci-après, ne dépasse pas :

500 fr.	dans les com. de :	2.000 habit. et au-dessous ;
700	—	2.001 à 5.000 habitants ;
900	—	5.001 à 10.000 —
1.200	—	10.001 à 30.000 —
2.600	—	30.000 habit. et au-dessus ;
2.000 francs à Paris.		

2° Les ambassadeurs et autres agents diplomatiques étrangers ainsi que les consuls et agents consulaires étrangers, mais seulement dans la mesure où les pays qu'ils représentent concèdent des avantages analogues aux agents diplomatiques et consulaires français.

3° Les étrangers qui, à l'époque du 1er janvier, se trouvent résider en France depuis moins d'un an, mais seulement en ce qui concerne les revenus produits hors du territoire français.

DE LA TAXE PERSONNELLE

Art. 4. La taxe personnelle est établie par catégories, conformément au tarif ci-après. Elle est calculée uniformément, et après les déductions spécifiées audit tarif, à raison de 1.50 p. 100 du revenu moyen de chaque catégorie.

Digitized by Google

déductions spécifiées au tarif, à raison de 1,50 o/o du revenu moyen de chaque catégorie. — Le tarif dont il est question fixe un certain nombre de caté-

CATÉGORIE	REVENU	REVENU moyen de chaque catégorie	QUOTITÉ non imposable à déduire	RESTE comme revenu moyen imposable	MONTANT de la taxe personnelle (1,50 p. 100)
	fr. fr.	fr.	0/0	fr. c.	fr. c.
1e	501 à 1.000	750	85	112 50	1 75
2e	1.001 à 1.500	1.250	80	250 00	3 75
3e	1.501 à 2.000	1.750	80	350 00	5 25
4e	2.001 à 2.500	2.250	75	562 50	8 50
5e	2.501 à 3.000	2.750	70	825 00	12 50
6e	3.001 à 4.000	3.500	65	1.225 00	18 50
7e	4.001 à 5.000	4.500	60	1.800 00	27 00
8e	5.001 à 6.000	5.500	55	2.475 00	37 00
9e	6.001 à 8.000	7.000	50	3.500 00	52 50
10e	8.001 à 10.000	9.000	40	5.400 00	81 00
11e	10.001 à 12.000	11.000	30	7.700 00	115 50
12e	12.001 à 15.000	13.500	20	10.800 00	162 00
13e	15.001 à 20.000	17.500	10	15.750 00	236 25
14e	20.001 à 25.000	22.500	»	22.500 00	337 50
15e	25.001 à 30.000	27.500	»	27.500 00	412 50
16e	30.001 à 40.000	35.000	»	35.000 00	525 00
17e	40.001 à 50.000	46.000	»	45.000 00	675 00
18e	50.001 à 60.000	55.000	»	55.000 00	825 00
19e	60.001 à 80.000	70.000	»	70.000 00	1.050 00
20e	80.001 à 100.000	90.000	»	90.000 00	1.350 00
21e	100.001 à 120.000	110.000	»	110.000 00	1.650 00
22e	120.001 à 150.000	135.000	»	135.000 00	2.025 00
23e	150.001 à 200.000	175.000	»	175.000 00	2.625 00
24e	200.001 à 250.000	225.000	»	225.000 00	3.375 00
25e	250.001 à 300.000	275.000	»	275.000 00	4.125 00
26e	300.001 à 400.000	350.000	»	350.000 00	5.250 00
27e	400.001 à 500.000	450.000	»	450.000 00	6.750 00
28e	500.001 à 600.000	550.000	»	550.000 00	8.250 00
29e	600.001 à 800.000	700.000	»	700.000 00	10.500 00
30e	800.001 à 1.000.000	900.000	»	900.000 00	13.500 00
31e	1.000.001 à 1.200.000	1.100.000	»	1.100.000 00	16.500 00
32e	1.200.001 à 1.500.000	1.350.000	»	1.250.000 00	20.250 00
33e	1.500.001 à 2.000.000	1.750.000	»	1.650.000 00	26.250 00
34e	2.000.001 à 2.500.000	2.250.000	»	2.250.000 00	33.750 00
35e	2.500.001 à 3.000.000	2.750.000	»	2.750.000 00	41.250 00
et ainsi de suite de 500.000 fr. en 500.000 fr. avec une augmentation de taxe de 7.500 fr. par 500.000 fr. en plus.					

Art. 5. Le revenu d'après lequel est réglée la taxe personnelle s'entend de l'ensemble des revenus annuels de toute nature provenant des propriétés mobilières et immobilières, du commerce et de l'industrie, des charges et offices, des professions libérales, des emplois publics et privés, des pensions et retraites et, en général, de toutes occupations lucratives, sous déduction des intérêts des emprunts à la charge des contribuables.

Le revenu imposable est représenté : pour les propriétés bâties, par le revenu servant de base à la contribution foncière ; pour les propriétés non bâties, par la valeur loca-

Digitized by Google

gories dont le revenu moyen sert de base au calcul de la taxe. — Tous les revenus jusqu'à 20.000 francs bénéficient, pour l'application de la taxe, d'une

tive des immeubles ou le prix réel des fermages ; pour les capitaux placés, par le montant des intérêts, dividendes ou arrérages.

En ce qui concerne les exploitations agricoles, industrielles et commerciales, les charges et offices, les professions libérales et les emplois publics et privés, il se compose de l'excédent des recettes brutes réalisées sur les dépenses inhérentes à l'exercice de la profession.

A l'égard des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales et civiles, sont considérés comme dépenses inhérentes à l'exercice de la profession, les intérêts, dividendes et tous autres produits ou bénéfices qu'elles distribuent entre leurs membres ou actionnaires.

DE LA TAXE SUR LE LOYER D'HABITATION

Art. 6. La taxe sur le loyer est basée sur la valeur locative réelle de l'habitation ; elle est due à raison de chaque habitation meublée, occupée ou à la disposition du contribuable, soit dans la commune de son domicile réel, soit dans toute autre commune, à quelque titre qu'il en jouisse.

Art. 7. La valeur locative d'habitation servant de base à la taxe sur le loyer est déterminée, comme en matière de patente, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer a été régulièrement constaté, ou est notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation.

Ne sont pas compris dans l'évaluation de cette valeur locative les locaux exclusivement affectés au commerce, à l'industrie ou à l'exercice d'une profession libérale, les bâtiments servant aux exploitations rurales, non plus que les locaux affectés au logement des élèves dans les écoles ou pensionnats et aux bureaux des fonctionnaires publics.

Art. 8. Les personnes logées en garni ne sont assujetties à la taxe sur le loyer qu'à raison de la valeur locative de leur logement évalué comme logement non meublé.

Art. 9. Le taux de la taxe sur le loyer est fixé à 4 0/0 de la valeur locative imposable.

Art. 10. Dans les chefs-lieux de département et dans les autres communes qui comptent plus de 5.000 habitants de population agglomérée, il est déduit de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, pour l'application du taux de l'impôt, un minimum de loyer spécial à chaque commune.

Ce minimum est égal aux deux tiers du chiffre que représente, dans la commune, le loyer d'habitation moyen des contribuables rangés, pour l'application de la taxe personnelle, dans les deux premières catégories du tarif.

Il est fixé exceptionnellement à 375 francs pour la ville de Paris.

Art. 11. Lorsque plusieurs personnes habitent ensemble de manière à ne former qu'une seule famille ou un seul ménage, la déduction n'est opéré qu'une seule fois ; il en est de même, pour les cercles, sociétés et associations de toute nature.

Lorsqu'un contribuable possède plusieurs habitations meublées, la déduction n'est effectuée que dans la commune du domicile réel ou pour l'habitation principale si ces habitations sont situées dans la même commune.

Aucune déduction n'est accordée en ce qui concerne les habitations dont peuvent disposer en France des personnes résidant hors du territoire français.

Art. 12. Dans les communes, autres que les chefs-lieux de département et dont la population agglomérée ne dépasse pas 5.000 habitants, le taux de la taxe sur les loyers n'est appliqué que pour 2 cinquièmes aux contribuables rangés, pour l'application de la taxe personnelle, dans les deux premières catégories, que pour 3 cinquièmes aux contribuables rangés dans les 3e et 4e catégories, et que pour 4 cinquièmes aux contribuables rangés dans les 5e et 6e catégories.

Digitized by Google

déduction qui est de 10 o/o pour les revenus de 15.000 à 20.000 francs et de 83 o/o pour les revenus de 500 à 1.000 francs. Les revenus inférieurs à un

Le bénéfice de la disposition qui précède n'est pas applicable aux habitations dont jouissent en France des personnes résidant à l'étranger.

Art. 13. La taxe sur le loyer n'est pas due par les personnes qui sont affranchies de la taxe personnelle.

Il n'est fait d'exception à cet égard qu'en ce qui concerne les personnes qui, bien que ne résidant pas sur le territoire français et ne jouissant que de revenus produits hors de ce territoire, y ont néanmoins une habitation meublée à leur disposition.

DE L'ASSIETTE DE L'IMPOT

Art. 14. L'impôt général sur le revenu est établi :

1° En ce qui concerne la taxe personnelle, dans les communes où le contribuable a sa résidence habituelle ou, s'il ne réside pas en France, dans la commune où se trouve la principale source de ses revenus.

2° En ce qui concerne la taxe sur les loyers, dans la commnne où se trouve située chacune des habitations donnant lieu à l'application de la taxe.

Art. 15. Le chef de famille est imposable à la taxe personnelle tant en raison de ses revenus personnels que de ceux de sa femme et des autres membres de la famille qui habitent avec lui.

A l'égard des cercles, sociétés et associations de toute nature, la taxe personnelle est établie en bloc au nom de ces établissements, représentés par leurs présidents, gérants, directeurs, chefs ou supérieurs, d'après l'ensemble de leurs revenus.

Les mêmes règles sont applicables à la taxe sur le loyer.

Les femmes séparées de biens qui ne vivent pas avec leur mari sont imposables nominativement à la taxe personnelle et à la taxe sur le loyer.

Les enfants et autres membres de la famille qui tirent de leur propre travail ou possèdent personnellement un revenu qui n'est pas à la disposition du chef de famille, sont également imposables distinctement à la taxe personnelle, mais les locaux qu'ils occupent en commun avec le chef de la famille sont dans tous les cas imposés en bloc au nom de ce dernier.

Art. 16. Les contribuables ayant à leur charge plusieurs enfants légitimes ou reconnus, âgés de moins de 16 ans, sont, pour l'application de la taxe personnelle, classés dans une catégorie inférieure de 1, 2 ou 3 degrés à celle à laquelle ils appartiennent par le chiffre de leurs revenus, suivant que le nombre de ces enfants est de 2 ou 3, de 4 ou 5 ou de plus de 5.

Le bénéfice de ce déclassement n'est toutefois accordé intégralement qu'aux contribuables rangés dans les dix premières catégories ; il est limité à 1 ou 2 degrés, pour les contribuables appartenant aux dix catégories suivantes, selon que le nombre de leurs enfants est de 3, 4 ou 5 ou de plus de 5 ; il n'est que de 1 degré pour les autres contribuables et seulement lorsqu'ils ont plus de 5 enfants.

En ce qui concerne la taxe sur le loyer d'habitation, la somme à déduire, à titre de minimum de loyer, dans les communes de plus de 5,000 habitants de population agglomérée et dans les chefs-lieux de département, est augmentée d'un cinquième pour chacun des enfants au-dessus de 1 ; dans les autres communes, le taux de la taxe à appliquer est celui de la catégorie dans laquelle les contribuables se trouvent rangés par l'effet du paragraphe précédent.

Est abrogé l'article 31 de la loi du 8 août 1890.

Art. 17. Pour jouir de ces avantages, les contribuables sont tenus d'effectuer, à la mairie de la commune où ils ont leur résidence habituelle et principale, une déclaration faisant connaître le nom et l'âge de leurs enfants.

Art. 18. Le contrôleur des contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs,

Digitized by Google

certain minimum variable avec la population sont complètement exemptés. Les contribuables ayant à leur charge plusieurs enfants sont, pour l'applica-

dresse, pour chaque commune, avec le concours du percepteur, la liste des personnes qui doivent être assujetties à l'impôt sur le revenu.

A l'aide des renseignements que présentent les matrices des rôles des contributions directes, de ceux qu'il recueille dans la commune ou que lui fournissent les divers services publics, il détermine la catégorie dans laquelle chaque contribuable doit être rangé pour l'application de la taxe personnelle.

Il fixe également le montant de la valeur locative d'habitation devant servir de base à la taxe sur le loyer, et constate le nombre des enfants dont il doit être tenu compte pour la déduction des charges de famille.

Dans les communes où il est fait déduction d'un minimum pour l'assiette de la taxe sur le loyer, le revenu imposable des contribuables dont la valeur locative d'habitation est supérieure à cinq fois le minimum ne peut être arrêté par le contrôleur à une somme inférieure :

A dix fois cette valeur locative dans les communes de 5.001 à 10.000 habitants ;

A neuf fois dans celles de 10.001 à 30.000 habitants ;

A huit fois dans celles de 30.001 habitants et au-dessus ;

A sept fois à Paris.

Il est tenu compte, pour ce calcul, au lieu de l'imposition, des diverses habitations pour lesquelles le contribuable est assujetti à la taxe sur le loyer.

Art. 19. Le contrôleur communique directement aux intéressés les résultats du classement dont ils ont été l'objet pour l'application de la taxe personnelle, en les avisant qu'un délai de quinze jours leur est accordé pour formuler leurs observations sur l'exactitude de ce classement et en demander la rectification.

Il examine les observations présentées et leur assure la suite qu'elles lui paraissent comporter, sans préjudice pour les contribuables du droit de réclamer par la voie contentieuse après l'émission des rôles.

La communication prévue au paragraphe précédent n'est renouvelée que tous les trois ans, sauf le cas où une modification du classement précédent a été, à la suite de constatations nouvelles, reconnue nécessaire.

Art. 20. Tout contribuable qui aura été rangé, pour l'application de la taxe personnelle, dans une catégorie inférieure à celle à laquelle il appartient réellement sera tenu d'acquitter un impôt égal aux sommes dont le Trésor aura été annuellement privé, sans toutefois que le droit de répétition puisse s'exercer au delà des cinq années antérieures à celle pendant laquelle l'inexactitude du classement aura été reconnue.

Le droit de répétition s'exercera dans les mêmes conditions à l'égard des contribuables qui, au moyen d'observations inexactes, auront obtenu l'application d'un tarif inférieur à celui d'après lequel ils doivent être taxés ; mais l'impôt réclamé sera, dans ce cas, porté au double des sommes dont le Trésor aura été successivement frustré.

L'obligation d'acquitter l'impôt dû en vertu des deux paragraphes précédents incombe aux ayants droit des redevables, au cas où le recouvrement ne peut être opéré sur ces derniers.

DES ROLES ET DES RÉCLAMATIONS

Art. 21. Les rôles de l'impôt général sur le revenu sont établis et publiés comme en matière de contributions directes.

Il est procédé au recouvrement conformément aux articles 29 et 30 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes.

Des rôles supplémentaires peuvent être établis à l'égard des personnes qui ont été omises aux rôles primitifs ou qui sont redevables d'un suppplément d'impôt dans les conditions prévues à l'article précedent.

Digitized by Google

tion de la taxe, classés dans une catégorie inférieure de 1, 2 ou 3 degrés à celle à laquelle ils appartiennent par le chiffre de leurs revenus, suivant que le nombre de ces enfants est de 2 ou 3, 4 ou 5, ou plus de 5.

« Le projet, déclare le Ministre, n'a fait, en définitive, que reprendre, en ce qui concerne la taxe personnelle, les idées qui avaient guidé le législateur

Art. 22. Sont applicables à l'impôt général sur le revenu les dispositions relatives à la présentation, à l'instruction et au jugement des réclamations en matière de contributions directes.

Tout contribuable qui se croira surtaxé pourra établir l'exactitude de sa réclamation par la production d'actes authentiques, de livres de commerce regulièrement tenus et de tous autres documents.

L'administration, de son côté, est autorisée à établir l'exactitude du classement contesté à l'aide de tous les éléments d'information résultant des actes, jugements, déclarations, bordereaux et autres documents parvenus à la connaissance de l'un quelconque des services publics, conformément aux lois existantes.

Art. 23. La notification des résultats du classement, la distribution des avertissements et d'une manière générale la transmission de tous avis ou communications concernant l'impôt général sur le revenu sont effectuées en franchise, par la voie de la poste et sous enveloppe fermée.

Est tenue en outre, au secret professionnel, dans les termes de l'article 378 du Code pénal et passible des peines prévues audit article, toutes personne appelée, à l'occasion de ses fonctions ou attributions, à concourir à l'établissement ou à la perception de l'impôt.

Art. 24. Toute administration publique, tout établissement public ou reconnu d'utilité publique, toute société ou association occupant des employés commis, ouvriers, aides ou auxiliaires, moyennant traitement, salaires ou rétributions sont tenus de remettre chaque année au directeur des contributions directes du département, une liste nominative des personnes ainsi occupées, avec l'indication des traitements, salaires ou rétributions payés à chacune d'elles pendant l'année précédente.

Art. 25. Un règlement d'administration publique déterminera les mesures d'exécution nécessaires pour l'application des dispositions qui font l'objet des articles qui précèdent.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

Art. 26. L'impôt général sur le revenu est établi par voie de quotité d'après les tarifs et taux fixés par la présente loi. Toutefois, pour la première année de l'application de la loi, ces tarifs et taux subiront, avant la confection des rôles, les modifications proportionnelles nécessaires pour élever ou abaisser le produit de l'impôt, en ce qui concerne la part de l'Etat à la somme à laquelle aura été fixée pour l'année précédente l'évaluation du produit des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres.

Art. 27. Le montant de l'impôt sur le revenu perçu pour le compte de l'Etat, mais seulement jusqu'à concurrence de la moitié, est substitué au principal de la contribution personnelle-mobilière pour le calcul de l'élément proportionnel de la taxe militaire.

DES CENTIMES DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

Art. 28. Les centimes additionnels départementaux et communaux ne portent pas sur la taxe personnelle, mais ils sont appliqués à la taxe sur le loyer d'habitation ; ils sont calculés, en ce qui concerne cette taxe, sur un principe égal au triple de l'impôt, perçu pour le compte de l'Etat.

Art. 29. Sont abrogées les dispositions de l'article 26 de la loi du 8 août 1890.

Art. 30. Les contributions directes visées dans les actes législatifs ou administratifs qui ont autorisé des impositions locales encore en vigueur doivent s'entendre de la con-

Digitized by Google

de 1791. Celui-ci avait posé en principe que tout citoyen devait à la nation trois journées de travail. C'est ce principe que développe le projet : il en élargit l'application et l'adapte aux conditions sociales actuelles. Il considère non plus la journée de travail, dont le prix était uniforme et déterminé, mais la journée de revenu, qui n'est, en somme, que la journée de travail évaluée avec son produit réel. »

b) La difficulté qui se posait ensuite était d'arriver à l'exacte détermination de ce revenu.

Le ministre des finances avait à choisir entre trois moyens : la taxation d'office ; la déclaration ; les signes extérieurs.

Chacun de ces modes comporte des inconvénients et pouvait paraître au Parlement et à l'opinion publique, ou trop rigoureux, ou insuffisant et suranné.

Le ministre des finances, renonçant à l'adoption exclusive de l'un de ces régimes, a pensé que, par leur combinaison, il pouvait arriver à créer un système qui fût à la fois supportable et juste. — Le projet s'est arrêté au *système de la taxation d'office avec faculté de recours juridictionnels.*

Le revenu de chaque citoyen est déterminé par le contrôleur. Cette *taxation d'office* adoptée en principe, est corrigée par une série de tempéraments.

α) En premier lieu, le contrôleur est tenu de prendre l'avis du maire, des répartiteurs et du percepteur.

β) En second lieu, les résultats obtenus par le contrôleur sont communiqués directement au contribuable qui, non seulement peut présenter des observations, mais a le droit de demander des rectifications. Dans tous les cas, c'est à l'administration qu'incombe l'obligation de prouver l'existence des revenus qu'elle a voulu taxer.

γ) Enfin, dans les cas où les bases d'appréciation directe font défaut, le contrôleur doit déterminer le revenu d'après les présomptions légales tirées du chiffre du loyer : à cet effet, il est établi une certaine relation entre le chiffre du loyer et celui du revenu, le montant du revenu représentant 10, 9, 8 et 7 fois celui du loyer selon la population.

tribution foncière (propriétés bâties), de la contribution foncière (propriétés non bâties), de la contribution des patentes et de la taxe sur le loyer d'habitation.

Les nouvelles quotités de centimes qui peuvent être imposées sur les contributions spécifiées au paragraphe précédent sont fixées par décrets pour les impositions départementales et par arrêtés préfectoraux pour les impositions communales d'après le dernier produit constaté et au besoin d'après le produit prévu par l'acte approbatif.

Art. 31. Il est attribué, par moitié, aux départements et aux communes, 20 0/0 du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties.

Est abrogé l'article 1er de la loi du 21 juillet 1897.

Sur les sommes ainsi abandonnées par l'Etat, les départements et les communes prélèveront, par portions égales, les sommes nécessaires pour faire procéder à la revision des évaluations parcellaires de ces propriétés. Cette revision devra être effectuée dans un délai de dix ans.

Art. 32. La présente loi recevra son application immédiatement après l'expiration de l'année qui suivra celle de la promulgation.

Digitized by Google

B. — *Taxe sur le loyer d'habitation*. — *a*) Cette taxe est proportionnelle au chiffre du loyer. Son taux est de 4 o/o.

b) Elle comporte la *déduction d'un minimnm de loyer variable avec la population* : la somme à déduire est augmentée d'une fraction pour chacun des enfants au-dessus de 1.

c) La valeur locative considérée est la *valeur réelle* déterminée comme en matière de patentes par les baux ou par voie de comparaison.

Tel est le projet soumis au Parlement. L'avenir dira si c'est une manifestation stérile, une proposition à ajouter à celles — si nombreuses — vainement présentées dans ces dernières années.

III

Le 3 avril 1903, la Chambre des députés a été saisie d'un projet de loi qui a soulevé une intéressante question de droit constitutionnel touchant les finances locales. Le Gouvernement demandait au Parlement la modification de la procédure instituée par la loi du 20 mars 1883 et par le Décret de 1887, pour la construction d'office des maisons d'école. Prévoyant des résistances des conseils municipaux dans la construction des maisons d'école, le Gouvernement sollicitait l'autorisation de substituer son action à celle des agents décentralisés soit pour l'exécution du travail lui-même, soit pour la création des ressources nécessaires. En particulier, au cas où un emprunt communal deviendrait nécessaire, le Chef de l'Etat, par décret du Conseil d'Etat, aurait reçu le pouvoir de fixer « *l'imposition d'office de la somme annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt et quelle qu'en soit la quotité* » (1).

Les adversaires du projet ont — en dehors des critiques d'ordre politique qui ne nous intéressent pas ici — formulé l'objection suivante qui est purement financière.

« Dans l'état actuel de la législation, lorsque l'imposition nécessaire pour couvrir l'annuité de l'emprunt que la commune est dans l'obligation de contracter *dépasse le maximum fixé par la loi de finances*, le projet d'emprunt doit être sanctionné par le Parlement, et ce n'est que lorsque l'emprunt a été réalisé sans qu'il soit nécessaire d'imposer un nombre de centimes dépassant le maximum qu'on peut se contenter d'aller devant le Conseil d'Etat (2) ». En conséquence, les adversaires du projet demandaient de supprimer dans la rédaction proposée par le Gouvernement les mots « quelle qu'en soit la quotité ». On resterait alors « sous l'empire de la loi actuelle, c'est-à-dire que lorsqu'il s'agira d'imposer à une commune un sacrifice considérable et dépas-

(1) Art. 4 du projet : « Il est statué par un décret en Conseil d'Etat... 4° sur l'imposition d'office de la somme annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt et quelle qu'en soit la quotité ».

(2) M. le Sénateur Guillier, séance du 27 juin 1903. *Officiel. Sénat, Débats*, p. 1156.

Digitized by Google

sant la limite que la loi de finances a déterminée, le Parlement seul pourra lui imposer cette charge ».

Développant l'argument, M. le sénateur Prevet (1) a présenté un exposé aussi exact que complet du droit public financier français (2). « Il s'agit de savoir, déclarait l'orateur, par qui les impôts seront consentis. Il est de droit public, — c'est le principe de toute notre législation depuis la Révolution, — que l'impôt ne puisse être imposé et consenti que par le contribuable ou ses mandataires.. En aucun cas, le pouvoir exécutif ne peut établir l'impôt ; celui-ci doit être consenti par les mandataires du peuple, c'est-à-dire par le Parlement. On touche ici, pour la première fois, à ce principe.. Le point important, c'est de savoir comment la commune sera frappée d'une imposition... La loi de 1884 déclare qu'on ne pouvait imposer d'office une commune que si ses ressources étaient suffisantes ou si on se maintenait dans la limite du maximum des centimes additionnels fixé chaque année par la loi de finances, et qu'en dehors de cette limite il fallait une loi spéciale.... C'est la sagesse même... Il importe que dans ce pays — et encore une fois, ce que je dis s'applique à toutes les choses nouvelles, aussi bien qu'aux constructions scolaires, — vous ne laissiez pas déroger à ce principe que vous êtes les maîtres de l'impôt, que les contribuables ne doivent supporter que l'impôt voté par leurs mandataires. Si vous trouvez insuffisante la limite de 10 centimes que vous votez chaque année, portez-la à 15, à 20 centimes, au chiffre que vous voudrez ; mais il faut que ce soit vous, Parlement souverain, responsable devant les électeurs, et leur mandataire, qui fixiez l'impôt. Autrement, c'est la désorganisation de tout notre ordre social... L'une des règles fondamentales du droit public et de la légalité, celle qui fait la sécurité des citoyens et des contribuables, c'est qu'il n'est pas possible à un représentant du pouvoir exécutif, à un fonctionnaire quelconque, de les taxer comme on frappe d'un tribut de guerre le pays vaincu. Leurs mandataires ont seuls qualité pour consentir l'impôt. Je demande donc que, dans la loi en discussion, vous permettiez l'imposition d'office, par décret, lorsque vous vous trouverez en présence d'une dépense qui rentre dans la limite des ressources de la commune ou si vous ne dépassez pas le maximum des centimes autorisés par la loi. — Le pouvoir exécutif et ses mandataires, les fonctionnaires, restent dans la légalité en appliquant l'impôt dans la mesure où il est autorisé. Mais leur permettre de dépasser cette limite, leur permettre de créer l'impôt, j'estime que c'est le bouleversement de tout notre état social, et que cela présenterait pour l'avenir les plus grands dangers ».

Cette argumentation, qui n'avait pas convaincu la Chambre des députés, lorsqu'elle y avait été développée, a produit sur le Sénat une profonde impression. L'amendement Guillier a été pris en considération, renvoyé à la Commission (Séance du 27 juin). D'accord avec le Gouvernement, le rapporteur faisait

(1) Séance du 27 juin 1903. *Officiel*, p. 1157.

(2) Cpr. sur ce point Boucard et Jèze, *Eléments de la Science des finances et de la législation financière française*, 2e édit., t. II, p. 1040 et s.

Digitized by Google

connaître le lendemain que l'amendement Guillier était accepté par la Commission. Le Sénat a donc voté l'article 4 modifié et la Chambre des députés a sanctionné à son tour la modification. La vigilance du Sénat s'est manifestée une fois de plus, prouvant ainsi la sagesse de la Haute Assemblée, sa connaissance et son respect des principes de notre droit public financier.

GASTON JÈZE,
professeur agrégé de droit public à la Faculté de droit de Lille.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE (BELGIQUE)

EXPOSÉ SOMMAIRE DU RÉGIME BUDGÉTAIRE ET FISCAL DE LA BELGIQUE

I

LE RÉGIME BUDGÉTAIRE (1)

1. — Le fait qui frappe tout d'abord celui qui désire se rendre compte de l'organisation budgétaire de la Belgique, c'est l'*absence d'unité dans le budget*.

Elle se manifeste d'une double manière :

(A) Par le mode de présentation du budget ;

(B) Par la distinction entre le *budget ordinaire* et le *budget extraordinaire*.

A. — Depuis l'époque où une administration régulière a pu fonctionner en Belgique, après les évènements de 1830, et jusqu'en 1846, le budget de l'Etat était présenté par le gouvernement en deux projets de loi distincts, dont l'un, comprenant toutes les dépenses publiques, était intitulé : *budget général des dépenses et services du royaume* et l'autre, consacré aux recettes, prenait le nom de *budget général des voies et moyens*. Ces deux projets étaient déposés à des époques différentes.

Mais, selon la marche des travaux de la Chambre, le projet unique proposé pour les budgets de dépenses était fractionné en une série de lois distinctes relatives à un ou plusieurs départements ou services. Ainsi, en 1846, du

(1) La première partie de cet exposé résume à larges traits un travail d'ensemble récompensé récemment par l'Académie royale de Belgique (4 mai 1903) et qui sera publié dans la collection des Mémoires couronnés par l'Académie, sous le titre : « *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat. — Exposé historique et critique* ». — Nous avons utilisé aussi, pour cette partie, des notes, remises à l'un des directeurs de cette revue, M. G. Jèze, par M. Vincent, chef de bureau au Ministère des finances de Belgique.

Digitized by Google

21 janvier au 15 juin, plusieurs lois publièrent successivement les budgets de dépenses, à mesure qu'ils étaient votés.

Aussi jugea-t-on opportun de consacrer cette pratique et de soumettre dorénavant à la Chambre des projets de loi distincts, correspondant chacun à un service budgétaire déterminé et présentés à des époques différentes.

Ce changement fut inauguré en 1847. Et depuis 1849 jusqu'à nos jours, exception faite pour le budget de 1884, tous les gouvernements qui se sont succédés aux affaires ont conservé cette pratique des budgets spéciaux et divisés, avec cette différence qu'au lieu d'être déposés à la Chambre à des époques variables, les différents projets de loi sont proposés tous ensemble le même jour.

Actuellement, au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice (*loi 24 juillet* 1900, *cf. infrà*), le Ministre des finances soumet à la Chambre 14 projets de loi qui constituent le *service ordinaire* des recettes et dépenses du royaume.

De ces 14 projets qui forment donc le budget ordinaire de l'Etat, le premier est le budget des recettes ou *budget des voies et moyens*.

Un autre est le *budget des recettes et dépenses pour ordre*, simple budget de comptabilité, qui ne renferme que par exception des recettes et des dépenses réelles de l'Etat.

Les 12 autres sont des budgets de dépenses, dont :

8 concernent les 8 *départements ministériels* (justice-affaires étrangères-intérieur et instruction publique-agriculture-industrie et travail-chemins de fer, postes et télégraphes-guerre-finances et travaux publics) ;

1 le corps de *gendarmerie ;*

1 la *dette publique* (service de la dette proprement dite, annuités diverses, rémunérations et pensions, intérêts sur cautionnements et consignations) ;

1 les *dotations* (liste civile, dotation de S. A. R. le Comte de Flandre, Sénat, Chambre, Cour des comptes).

1 les *non-valeurs et remboursements* (cotes irrécouvrables sur les diverses contributions, restitutions de droits indûment perçus, etc...).

A ce mode traditionnel de présentation du budget ordinaire, il ne fut fait qu'une seule exception depuis 1849. Le Ministre des finances du dernier cabinet libéral, M. Graux réunit les budgets de 1884 en une seule grande loi générale. « Nous ne vous proposerons plus, disait-il à la Chambre, 12 lois différentes, contenant des propositions de dépenses, des crédits ouverts à chaque département ministériel et une loi séparée pour le budget des voies et moyens ; je vous apporte le projet d'une seule loi, contenant le budget général de l'Etat, contenant les prévisions de recettes et décrétant toutes les dépenses réparties entre les différents départements ministériels (1). »

(1) Chambre. 28 février 1883. *Annales*, p. 550. — Il faut remarquer qu'aucun article de la constitution ni des lois et règlements de comptabilité ne détermine le mode de présen-

Digitized by Google

Il résultait pratiquement de cette innovation que le Parlement, au lieu d'élaborer 12 lois budgétaires, n'en votait plus qu'une seule. Et M. Graux trouvait à sa réforme un double avantage.

Tout d'abord, avec le système du *budget unique*, il était possible au Parlement d'examiner *simultanément* les recettes et les dépenses, de mieux se rendre compte de leur équilibre et d'apprécier dans son ensemble la situation financière du pays (1).

Ensuite, le nouveau mode de présentation devait faciliter et accélérer l'examen et le vote du budget, de manière à le terminer en temps utile, avant l'ouverture de l'exercice (2).

Cependant, cette innovation ne survécut pas à la chute du gouvernement libéral en 1884. En présentant à la Chambre, le budget amendé pour 1885, M. Beernaert reprit la tradition des projets de loi spéciaux et distincts, telle qu'elle avait subsisté de 1847 à 1883, parce que, disait-il, « l'expérience a démontré que la méthode suivie l'an dernier était fâcheuse et que, parmi les chefs d'administration qui ont eu à la mettre en pratique, il n'y en a pas un, pas un, entendez-le bien, qui s'y soit déclaré favorable » (3). La méthode de M. Graux paraissait fâcheuse à M. Beernaert, parce que, d'abord, loin de favoriser la rapidité de l'examen et du vote du budget, elle rendait le travail parlementaire plus lent. Le budget de 1884 était resté 14 mois sur le métier! Et tandis que la loi était en suspens à la Chambre, le Sénat n'avait rien à faire. De plus, les retards dans le vote sont plus préjudiciables avec le système de la loi unique qu'avec celui des lois divisées (4). Enfin, MM. Malou et Beernaert se refusaient à reconnaître au budget unique l'avantage d'une plus grande clarté et la qualité de mieux faire saisir au Parlement l'ensemble de la situation financière du pays (5). Cette situation apparaît, d'après eux, aussi nettement sous le régime des budgets divisés. Car, les divers projets de loi sont soumis à la Chambre *ensemble*, le même jour et non pas à des époques différentes et de plus, un *exposé général* précède toujours les budgets et cet exposé résume l'ensemble de la situation budgétaire, en établissant une comparaison entre les recettes et les dépenses totales de l'exercice. (6).

Si donc le budget unique a été abandonné en 1885 par MM. Malou et Beernaert, c'est parce que sous ce régime les retards dans le vote du budget offraient plus d'inconvénients et que d'autre part la situation financière pou-

tation du budget. Ce mode est laissé à l'appréciation du Ministre des finances (cf. Discours de M. Graux. Chambre, 28 février 1883).

(1) Session 1882-1883. *Doc. parl.*, n° 102 (Exposé des motifs). Chambre, 4 février 1891. *Annales*, p. 318.

(2) Session 1882-1883. *Doc. parl.*, n° 102 (Exposé des motifs). — Discours Frère-Orban. Chambre, 16 décembre 1884. *Annales*, p. 252.

(3) Chambre, 16 décembre 1884. *Annales*, p. 257.

(4) *Ibidem*.

(5) Discours de M. Malou. Chambre, 17 décembre 1884. *Annales*, p. 268.

(6) Discours de M. Beernaert. Chambre, 5 février 1891. *Annales*, p. 333.

Digitized by Google

vait apparaître aussi clairement dans son ensemble sous le régime des budgets divisés que sous celui du budget unique.

Nous n'avons pas à discuter ici les arguments échangés de part et d'autre, pour ou contre le budget unique, mais nous constatons simplement qu'à l'heure actuelle, le budget unique compte encore un assez grand nombre de partisans dans les deux Chambres (1).

Un *arrêté royal* du 19 *février* 1848 (2), qui reste partiellement en vigueur

(1) Cf. en particulier : discours de M. Cooreman, Sénat 23 décembre 1897. — Session 1897-1898. Sénat. Rapport sur le budget des voies et moyens, 1898. *Doc. parl.*, n° 12.

(2) *Arrêté royal réglant la forme des Budgets et leurs rapports avec les comptes à rendre.*

Laeken, le 19 février 1848.

Léopold, Roi des Belges, à tous présents et à venir, salut.

Vu la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat ;

Voulant pourvoir à l'exécution de cette loi, en ce qui concerne la forme des Budgets et leurs rapports avec les comptes des Ministres et avec le compte général de l'Administration des Finances ;

Sur le rapport de notre Ministre des Finances ;

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article premier. — A partir de l'exercice 1849, le projet de loi portant fixation du Budget des dépenses de chaque département sera accompagné de deux tableaux : l'un qui résume, par articles, le montant des crédits demandés ; l'autre qui développe ces articles par littéras et autres subdivisions jugées utiles pour éclairer les Chambres dans l'appréciation des crédits demandés. Des annexes explicatives seront ajoutées si la nature des services l'exige.

Les formules de ces deux tableaux sont jointes au présent arrêté.

Art. 2. — Les projets de Budgets et les développements présenteront les évaluations de dépenses par branches de service d'une manière uniforme, en suivant, autant que possible, la nomenclature ci-jointe, relative au Ministère des finances.

Art. 3. — Il n'y aura qu'une seule série de numéros pour tous les articles d'un même Budget, mais les crédits continueront à être totalisés par chapitre.

Art. 4. — Les dépenses du personnel ne pourront plus être confondues dans un même article avec les dépenses relatives au matériel.

Art. 5. — Pour les crédits à l'égard desquels aucune limite n'est fixée au Budget, les dépenses faites en sus de l'allocation seront admises en liquidation, sauf régularisation par des crédits supplémentaires à proposer dans la loi des comptes.

Il ne sera demandé aux Chambres d'user de cette faculté que pour des dépenses urgentes qui ne sont pas créées par nos Ministres ou par leurs délégués, mais qui résultent uniquement de l'exécution nécessaire et inévitable des lois et règlements, par simple application des tarifs ou bases de liquidation existants. Tels sont les crédits compris au Budget des Remboursements et Non-Valeurs, les remises dues aux greffiers en vertu de la loi du 21 ventôse an VII, les remises proportionnelles sur les recettes effectuées par les receveurs, les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de simple police, dus en vertu du décret du 18 juin 1811, etc. (Ce décret est remplacé par l'arrêté royal du 18 juin 1853).

En cas de dérogation aux tarifs dont la revision appartient au pouvoir exécutif, ces crédits cesseront d'être illimités par le fait même du changement intervenu, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi ou que les tarifs ne se trouvent diminués.

Art. 6. — Le Budget de chaque département sera précédé d'une note ayant pour but d'expliquer sommairement toutes les parties du projet présenté.

Des annotations continueront à être faites aux tableaux de développements, sauf à renvoyer à la note préliminaire, si de plus amples explications y ont été données.

Art. 7. — Les comptes des dépenses à rendre par nos Ministres et le compte général

Digitized by Google

aujourd'hui, détermine la forme extérieure des budgets. Nous en donnons le texte en note. C'est d'après ses prescriptions que sont uniformément disposés les divers projets de loi dont la réunion constitue le budget ordinaire.

B. — A côté du budget ordinaire, on rencontre dans l'organisation adoptée en Belgique, le budget extraordinaire.

Dans sa forme actuelle, le budget extraordinaire fut créé par M. Graux (1) et organisé par M. Beernaert, qui lui donna les caractères suivants :

1° Il n'est pas présenté à la Chambre en même temps que le budget ordinaire, mais à une époque variable, généralement vers la fin de la session. — Le budget ordinaire de 1902, par exemple, a été déposé le 9 octobre 1901 ; le *budget des recettes et dépenses extraordinaires* pour 1902 porte la date du 12 avril 1902, il a été présenté à la Chambre le 15 avril, soit trois semaines environ avant la fin de la session ;

2° Les crédits portés au budget extraordinaire ne s'annulent pas en fin d'exercice, comme les crédits ordinaires. Ils sont valables pour *trois ans*. Les excédents disponibles à la fin de chaque exercice sont reportés à l'année suivante et l'art. 32 de la loi sur la comptabilité (15 mai 1846) est applicable à ces reports.

Le gouvernement est autorisé à rattacher par arrêté royal les crédits extraordinaires reportés des exercices antérieurs aux crédits alloués par la loi nouvelle et a réunir les crédits concernant un même objet. Ces dispositions sont reproduites chaque année dans la loi du budget extraordinaire ;

3° Cependant, les Chambres sont renseignées *annuellement* sur l'emploi de ces crédits alloués pour trois ans par la *Situation générale du Trésor public*, qui leur est soumise chaque année par le Ministre des finances. Cet exposé annuel renferme l'indication des opérations en recettes et en dépenses effectuées sur le service extraordinaire, ainsi que la situation de la dette publique au 31 décembre.

Quelles sont maintenant les dépenses que l'on fait figurer au budget extraordinaire ?

Cette question fut, à diverses reprises, l'objet de controverses remarqua-

de l'administration des finances seront uniformément rédigés suivant les divisions établies par les Budgets auxquels ils se rapportent (art. 42 de la loi).

(1) En 1883, M. Graux avait réuni sous le titre II de son Budget général les *dépenses sur ressources extraordinaires*, dans le but de supprimer le régime en vigueur des *crédits spéciaux et extraordinaires*, qui constituait « une véritable bizarrerie dans notre législation financière. » Ces crédits spéciaux étaient votés au fur et à mesure des besoins, afin de subvenir à des dépenses extraordinaires. Ils existaient à côté et en dehors du budget ordinaire et obéissaient à des règles toutes différentes. — Au 31 décembre 1882, le gouvernement disposait, à ce titre, d'une somme de 137.679.000 francs dont il pouvait user à sa guise, sans contrôle sérieux des Chambres. Un tel régime était manifestement inconstitutionnel, contraire aux prescriptions de la loi sur la comptabilité et préjudiciable aux intérêts du pays (cf. Session 1880-1881. Chambre, *Doc. parl.*, N° 26. — Session 1882-1883. Chambre. *Doc. parl.*, N° 47).

Digitized by Google

bles (1), qui préparèrent l'importante réforme réalisée, dans cet ordre d'idées, depuis 1895, par le Ministre des finances actuel, M. le Comte de Smet de Naeyer.

Avant 1895, on incorporait au budget extraordinaire et l'on pouvait dès lors faire payer en grande partie par l'emprunt *toutes les dépenses extraordinaires sans distinction* et en particulier celles dont ne devaient pas profiter les générations à venir.

Depuis le budget de 1895 (2), on établit une distinction aussi nette que possible entre 3 catégories de dépenses :

1° Les *dépenses ordinaires*, qui présentent le double caractère d'être *annuelles* et *permanentes*. Elles figurent dans les budgets ordinaires sous la rubrique : « *Première section. Service ordinaire* » et sont payées exclusivement sur les ressources normales et régulières, qui proviennent principalement de l'impôt ;

2° Les *dépenses exceptionnelles*, qui ne sont ni annuelles, ni permanentes : en quoi elles diffèrent des premières. Elles sont d'autre part *improductives*, elles n'ont pas pour objet « d'accroître le capital économique de la nation » et sont, pour ce motif, portées dans les budgets ordinaires, sous la rubrique : *Deuxième Section. Dépenses exceptionnelles*. Elles aussi sont payées sur les revenus ordinaires et suivent le même régime que les crédits ordinaires ;

3° Les *dépenses sur ressources extraordinaires*, qui, elles, sont productives et nécessitées par le perfectionnement et le développement de l'outillage économique du pays.

Cette dernière catégorie de dépenses figure, seule, aujourd'hui, en principe, au budget extraordinaire.

La réforme opérée par M. de Smet de Naeyer se caractérise donc par le transfert dans les budgets ordinaires des dépenses exceptionnelles qui, auparavant, figuraient, pêle-mêle avec les dépenses extraordinaires proprement dites, au budget extraordinaire. Dans les budgets ordinaires de 1895, on incorpora seulement pour 3.250.524 francs de ces dépenses, tandis que les derniers budgets de 1902 en renfermaient pour 13.475.404 fr. 80. Le Ministre des finances affirmait récemment (3) que, actuellement, près de 95 o/o de l'ensemble de nos dépenses extraordinaires sont directement productives et que l'intérêt de notre dette est plus que couvert par le revenu du domaine de l'Etat (4).

(1) Cf. notamment : Chambre, 4 et 5 février 1891.

(2) Session 1894-1895. Chambre (16 novembre 1894). *Doc. parl.*, N° 3.

(3) Chambre, 7 mai 1902. Séance du matin.

(4) Dans l'exposé des motifs du budget extraordinaire pour 1903 (*Session* 1902-1903, *Chambre. Doc. parl.* N° 192), le Ministre des Finances a voulu déterminer, quelle était, parmi les dépenses portées au budget extraordinaire et couvertes par des recettes extraordinaires et par l'emprunt, la proportion entre les *dépenses productives* (soit directement et immédiatement, comme celles ayant rapport au chemin de fer, soit indirectement

Digitized by Google

Cette réforme a une réelle importance, parce que la majeure partie des dépenses extraordinaires est payée par l'*emprunt*. Le budget extraordinaire constitue surtout un budget sur emprunt. Mais il est pourvu également, dans une certaine mesure, aux dépenses extraordinaires, au moyen du *boni* laissé par les budgets ordinaires, au moyen des *fonds d'amortissement* restés sans emploi, en raison de l'élévation des cours (*loi* 24 *avril* 1902), — au moyen enfin de certaines *recettes extraordinaires*, comme le prix de vente de terrains domaniaux, les aliénations d'immeubles appartenant à l'Etat, etc.

Il convient de remarquer que les intérêts des capitaux empruntés pour solder les dépenses extraordinaires sont inscrits au budget de la dette publique et viennent ainsi en accroissement du budget ordinaire. Ils trouvent leur contre-partie au budget des voies et moyens, dans les produits des divers services publics exploités par l'Etat (1).

Au manque d'unité dans le budget belge, il existe toutefois un double correctif.

D'une part, si le budget ordinaire est fractionné en 14 projets de loi distincts, ces projets de loi sont présentés *à la fois* au Parlement et réunis en un seul document parlementaire. Ils sont, de plus, précédés d'un *Exposé général*, qui résume la situation d'ensemble.

D'autre part, s'il existe une distinction tranchée entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire, qui suivent des régimes différents, cette distinction disparaît dans la loi des comptes. Le règlement définitif du budget est un : il totalise d'un côté les recettes de l'exercice quelles qu'elles soient et de l'autre les dépenses ordinaires et extraordinaires réunies et établit la balance entre les deux.

2. *La préparation du budget.* — Chaque ministre prépare le budget qui le concerne, aidé de ses collaborateurs. Toutes les propositions de dépenses sont centralisées au Ministère des finances. Les projets de dépenses étant arrêtés, le ministre des finances prépare le budget des voies et moyens. — Un *arrêté royal du* 26 *mai* 1883 a institué, dans les cadres du Ministère des finances, le *Service spécial du budget*, qui est dirigé, sous l'autorité immédiate du Ministre, par un comité qui prend le titre de *Comité permanent du budget*. Ce comité, composé de fonctionnaires nommés par le Ministre, a dans ses attributions la préparation des avant-projets de loi budgétaires et de toutes les lois de crédit qui modifient le budget ou s'y rattachent. Il réu-

comme celles faites pour les installations maritimes, les canaux, la voirie, etc...) et les *dépenses improductives*.

Il a dressé, à cet effet, un tableau développé que nous résumons comme il suit. Au cours de la période du 1er janvier 1879 au 31 décembre 1884, cette proportion a été de 79 0/0 pour les dépenses productives et de 21 0/0 pour les dépenses improductives. — Du 1er janvier 1885 au 31 décembre 1894, la proportion a été, respectivement, de 57 0/0 et 43 0/0. Elle a été de 96 0/0 et de 4 0/0, du 1er janvier 1895 au 31 décembre 1902.

(1) Note de M. J. Vincent.

Digitized by Google

nit, à cet effet, et coordonne les évaluations, propositions et développements justificatifs, qui sont fournis par les divers départements ministériels.

La Constitution belge (*art.* 115, *al.* 2.) proclame d'une manière formelle la règle de l'*universalité : « toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes* ».

Cette prescription est absolue, elle n'admet pas d'exception et l'on peut dire que l'universalité est très strictement observée dans le budget belge. C'est par application de cette règle que le budget belge est un budget brut, que toutes les ressources particulières et accessoires provenant d'une source étrangère aux crédits législatifs doivent figurer au budget, sauf certaines exceptions de minime importance qui intéressent le seul département de la guerre (1). Le budget des recettes et dépenses pour ordre, qui ne contient ni recettes, ni dépenses pour compte de l'Etat (sauf le Titre II) mais des recettes et des dépenses nombreuses opérées par l'Etat pour le compte de tiers, doit, lui aussi, être considéré comme une rigoureuse application de la règle de l'universalité (2).

En ce qui concerne l'*évaluation des recettes,* les faits réalisés du dernier exercice connu servent certes de point de départ, mais on se garde de les porter servilement au budget de l'exercice futur. On ne suit pas, comme en France, le *système automatique* ou de la *pénultième année*, on tâche, au contraire, de s'entourer de tous les indices et renseignements possibles, qui permettent de discerner les fluctuations probables des chiffres, d'après la nature particulière de chaque espèce de produits, d'après les multiples circonstances qui peuvent influencer les rendements. C'est la *méthode de l'appréciation directe*, plus vivante, moins rigide et qui met en relief la perspicacité des préparateurs (3).

(1) *Loi sur la comptabilité de l'Etat,* 15 *mai* 1846, *art.* 16 : « Les ministres ne peuvent faire aucune dépense au delà des crédits ouverts à chacun d'eux. — Ils ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. — Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition peuvent être réemployés, et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des domaines et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant. — Il est également fait recette sur l'exercice courant de la restitution au trésor des sommes qui auraient été payées indûment ou par erreur, sur les ordonnances ministérielles, et généralement de tous les fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs, sauf les exceptions déterminées par les règlements sur l'administration de l'armée et relatives aux ventes du fumier dans les corps de troupes à cheval, des objets d'habillement et d'équipement hors de service dans les corps des diverses armes, et des approvisionnements sans destination par suite de mouvements inopinés de troupes sur le pied de guerre. — La même exception est applicable aux fonds versés dans les caisses des régiments de l'armée pour compte des remplaçants, ainsi qu'à l'administration de la masse des recettes et dépenses extraordinaires et imprévues des corps. — Toutefois. . . . . .

(2) *Loi sur la comptabilité* (15 *mai* 1846). — *Art.* 24. *Règlement général du* 10 *décembre* 1868 : art. 9, 18 et 185.

(3) Elle fut exposée, dès 1847, par M. Malou, ministre des finances. Cf. *Session* 1846-1847. *Doc. parl.*, N° 287 (Exposé du budget de 1848).

Digitized by Google

Le budget étant préparé, le gouvernement le dépose sur le bureau de la Chambre. A quelle époque, ce dépôt doit-il être effectué ?

La loi de 1846 sur la comptabilité disposait : « *le budget est présenté au moins dix mois avant l'ouverture de l'exercice* » (*art.* 1, *al.* 2). Il devait donc être soumis à la Chambre, au plus tard, à la dernière séance du mois de février.

Le but de cette règle était d'éviter le vote des crédits provisoires, en assurant le vote du budget en temps utile (1).

Ce but fut manqué et pratiquement la règle ne fut pas observée, car elle aurait entraîné de sérieux inconvénients au point de vue de la bonne préparation du budget. Les prévisions budgétaires doivent être, en effet, rapprochées autant que possible de la réalité ou de l'exécution du budget et il est difficile de faire des évaluations justes et sérieuses 10 ou 12 mois avant l'ouverture de l'exercice.

Aussi, à la suite de cette disposition de la loi de 1846, il s'établit bientôt, en fait, la situation suivante. Le Ministre des finances, par respect pour la légalité, déposait le budget sur le bureau de la Chambre au plus tard à la dernière séance du mois de février. Mais il ne se hâtait pas de faire imprimer et distribuer ses propositions budgétaires. Il modifiait et rectifiait ses premières évaluations au fur et à mesure que lui parvenaient de nouveaux renseignements. Généralement, le budget n'était imprimé qu'en juin ou juillet et distribué aux députés quand ils entraient en vacances.

L'examen du budget, déposé pour la forme en février, se trouvait ainsi ajourné à la session nouvelle, qui s'ouvre de plein droit le 2e mardi de novembre (*Constitut. belge*, *art.* 70).

Le Ministre des finances présentait alors une série d'amendements aux propositions de février. C'est ce qu'on appelait le *budget amendé*. Ces amendements apportaient souvent des changements notables au projet primitif. Ils étaient basés sur l'expérience et les renseignements recueillis de février à octobre.

On arrivait ainsi, en pratique, à corriger les inconvénients de la règle des 10 mois au point de vue de la préparation du budget, en rapprochant autant que possible les prévisions de la réalité, la préparation du budget de son exécution.

Mais ce résultat n'était obtenu qu'au prix de l'inobservation de la disposition légale inscrite à l'*art.* 1, *al.* 2 de la loi de 1846. Le but visé par le législateur n'était pas atteint, car l'examen des budgets commencé dans la seconde quinzaine de novembre n'était jamais terminé pour le 31 décembre. Les crédits provisoires restaient donc indispensables.

Une *loi du* 24 *juillet* 1900 a consacré en droit cette situation de fait par son article unique ainsi conçu : « *le projet de budget est imprimé et distribué aux membres des Chambres législatives, par les soins du département des finances et des tra-*

(1) Cf. *Discours de MM. Rogier et Devaux*. Chambre, 26 février 1846.

Digitized by Google

vaux publics, au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice. »

C'est donc, actuellement, avant le 31 octobre de chaque année, que les propositions budgétaires sont imprimées et distribuées aux membres du Parlement et c'est, de juillet à septembre, qu'a lieu la préparation du budget.

Ce régime, inauguré en 1900, épargne au gouvernement la peine de recourir à des subterfuges pour rapprocher ses prévisions budgétaires de la réalité. D'autre part, malgré les espérances formulées dans l'exposé des motifs de la loi de 1900 (1), les budgets continuent à être votés avec de grands retards et les crédits provisoires s'imposent plus que jamais.

3. *Le vote du budget.* — Le vote du budget est annuel : « Chaque année les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget » (*Constitution, art.* 115, *al.* 1) (2). Les Constituants belges ont voulu insister d'une manière spéciale sur la règle de l'annualité du budget, par réaction contre le régime du *budget décennal*, qui avait prêté à des abus de toute espèce sous le gouvernement hollandais (1814-1830). Aussi, ne peut-on citer comme exceptions à cette règle que la *liste civile* (3) et les *crédits extraordinaires*, qui, nous l'avons dit, sont votés pour 3 ans.

Le budget est d'abord présenté à la Chambre des représentants, qui possède seule l'initiative en matière financière (*Constit. art.* 27, *al.* 2).

L'étude du budget par le Parlement est soumise, en Belgique, à la même procédure que l'étude des autres projets de loi. Il n'existe donc pas de Commission spéciale du budget.

A la Chambre, chacun des 15 projets de budgets, est examiné par les 6 sections, qui sont composées et renouvelées, chaque mois, par la voie du tirage au sort (4). Chaque section nomme un président, un vice-président et un secrétaire. — Après avoir examiné le budget qui lui est soumis, elle nomme un rapporteur à la majorité absoluc. — Les 6 rapporteurs se réunissent ensuite, sous la présidence du président de la Chambre ou de l'un des vice-présidents, en une *section centrale*, qui nomme, également à la majorité absolue, un de ses membres pour faire rapport à l'assemblée plénière de la Chambre.

Au Sénat, l'organisation est quelque peu différente. Les budgets sont renvoyés, chacun séparément, à l'examen des *commissions* compétentes, formées comme il est dit à l'*art.* 50, *al.* 1, 2, 4 *et* 5 du Règlement de la Haute Assemblée.

Il y a donc autant de *sections centrales* ou de *commissions* (Sénat) que de bud-

(1) *Sénat.* — *Session extraordinaire de* 1900. — *Doc. parl.*, n° 3.

(2) Cf. aussi : *Constitut. art.* 111 : « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. — Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées ».

(3) La liste civile est fixée par la loi pour la durée de chaque règne (*Constit.*, *art.* 77. — *Loi du* 25 *décembre* 1865).

(4) *Règlement de la Chambre* : chap. V. — Art. 51 et sq.

Digitized by Google

gets. *Le* budget ne donne pas lieu en sections ou en commissions à une *discussion d'ensemble.*

L'étude des budgets dans les sections est très négligée. Le travail des sections centrales est, en général, plus sérieux, quoique souvent encore assez sommaire et superficiel Les sections centrales belges ne méritent, en tout cas pas le reproche que l'on adresse aux Commissions du budget en France : de sortir de leur mission d'étude préalable, pour empiéter sur le terrain de la préparation du budget.

Les rapports des sections centrales se bornent le plus souvent, selon le vœu du règlement de la Chambre, à analyser les délibérations, à résumer les opinions échangées et à motiver très sobrement les conclusions.

Parfois, cependant, les rapports s'étendent et se développent, au point de devenir, selon l'expression de M. Wœste « de véritables traités, de véritables livres avec tables des matières ». « La Chambre, ajoutait-il, devrait rentrer dans la tradition parlementaire et n'admettre que des rapports courts et substantiels, reflétant les observations présentées par la Section centrale » (1). D'autre part, M. Renkin, député de Bruxelles, faisait justement remarquer (2), en réponse à M. Wœste, que : « le devoir des sections centrales et des rapporteurs est d'examiner « sérieusement et consciencieusement, *suivant leur importance,* les budgets qui leur sont soumis.... Il est impossible de borner les rapports au résumé des débats en sections. A raison de notre méthode de travail en sections, aucune idée générale ne s'y fait jour et si on ne poursuit pas plus à fond l'étude du budget, le contrôle parlementaire deviendrait illusoire ».

La discussion des budgets, en séance publique, comme celle des autres projets ou propositions de loi, comporte deux débats : la *discussion générale* et la *discussion des articles* (3).

Celle-ci, sauf le cas d'amendement, cas relativement rare en Belgique, s'efface généralement devant la discussion générale. La discussion générale se renouvelle pour chaque budget. Elle porte en règle générale, — en ce qui concerne les principaux budgets — sur la politique générale du gouvernement ou sur les mesures particulières prises par le ministre en cause ou que l'on réclame de sa sollicitude. La politique financière proprement dite est plus spécialement discutée à propos du budget des voies et moyens, du budget de la dette publique ou du budget extraordinaire.

On peut caractériser de la manière suivante la discussion du budget, telle qu'elle se pratique actuellement au Parlement belge.

Ou bien, la Chambre ne discute que superficiellement ou pas du tout : elle s'est attardée à d'autres discussions souvent oiseuses et se trouve empêchée en fin de session, de donner tous ses soins à l'élaboration du budget. Cette

(1) Chambre, 5 mai 1902.
(2) Chambre, 7 mai 1902. Séance du matin.
(3) Règlement de la Chambre : art. 39, 40, 41. — Règlement du Sénat : art. 39 et 40.

Digitized by Google

situation se présente surtout les années de renouvellement partiel des Chambres, soit tous les 2 ans (1).

Ou bien, la Chambre discute à perte de vue, sans mesure, et plutôt, comme le disait M. Frère-Orban (2) « à côté du budget que sur le budget ». Cela se passe généralement les années où il n'y a pas d'élections. La Chambre peut alors étendre démesurément la session et les députés en profitent pour donner libre cours à ce que l'on est convenu d'appeler « l'éloquence parlementaire » (3). Ces années là, les derniers budgets ne sont votés qu'en juillet, en août ou même en septembre.

Quant au Sénat, il est très empêché dans les deux hypothèses de remplir sa mission, les discussions du budget y sont fatalement très écourtées et son contrôle budgétaire en devient souvent très illusoire.

Cette situation est le fruit d'une mauvaise organisation du travail parlementaire à laquelle le Parlement, maître de ses destinées, est seul capable de remédier.

Chaque budget est divisé en un certain nombre de chapitres et subdivisé en un nombre variable d'articles, dont chacun comprend des dépenses d'une même nature et relatives à un même service. Lorsque la discussion générale du budget est close, chacun des articles est successivement mis en discussion par le président et fait l'objet d'un vote spécial de la Chambre (4).

Cette procédure, outre qu'elle permet au Parlement d'exercer son droit d'amendement (5), assure la *spécialité budgétaire*, que la Cour des comptes est spécialement chargée de faire respecter par le pouvoir exécutif (6).

Le droit d'initiative des membres de la Chambre des représentants, en matière budgétaire, comme en toute autre, est formellement garanti par la Constitution belge (art. 27, al. 1) et ne subit aucune espèce de restriction. Il n'a pas fallu encore, comme on l'a fait en France, prendre des mesures contre les abus de l'initiative parlementaire, en matière d'augmentation des dépenses. Cependant, à diverses reprises déjà, des voix se sont fait entendre au Parlement, pour lui rappeler son rôle traditionnel et historique qui est d'être essentiellement, en matière budgétaire, un organe de contrôle de l'administration

(1) En 1902, par exemple, la Chambre a voté sans discussion, les 3 derniers jours de la session (5, 6, 7 mai), outre divers projets de loi y rattachés, 7 budgets importants, parmi lesquels celui des chemins de fer, dont la gestion financière venait de subir de très sérieuses critiques en section centrale, et le budget extraordinaire, dont les crédits s'élevaient à plus de 140 millions.

(2) Chambre, 16 décembre 1884. *Annales parlem.*, p. 252.

(3) Un exemple pris au hasard. En séance du 24 mai 1901, au début de la discussion du budget de l'agriculture, le président croit devoir faire connaître à l'assemblée que 63 orateurs sont déjà inscrits pour cette discussion. Et il y avait alors 152 députés !

(4) *Constit. art.* 41 : « Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article ».

(5) *Constit. art.* 42.

(6) *Constit. art.* 116, *al.* 2.

Digitized by Google

des deniers publics et de mettre un frein aux dépenses et par suite aux charges des contribuables (1).

Après avoir proclamé que l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif (art. 27, al. 1), la Constitution belge consacre toutefois le droit de priorité de la Chambre des représentants en matière budgétaire et financière, *art.* 27, *al.* 2 : « *Néanmoins, toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants* ».

Il est généralement admis que l'interprétation de cette disposition doit être aussi restrictive que possible, parce que, d'abord, il s'agit d'une disposition exceptionnelle et qu'ensuite cette exception elle-même n'a pas de raison d'être dans l'ensemble de nos institutions parlementaires. M. Arntz, entre autres, formule cette opinion en ces termes précis : « La disposition de l'art. 27, al. 2 est exceptionnelle et dérogatoire au principe que l'initiative appartient à *chacune* des trois branches du pouvoir législatif. Nous croyons avoir démontré qu'elle n'a pas de raison d'être en Belgique. Toutefois, puisqu'elle existe, il faut la respecter, mais il faut l'interpréter et l'appliquer comme toutes les lois d'exception, de la manière la plus restrictive possible, c'est-à-dire, dans le doute, toujours en faveur du droit du Sénat de prendre l'initiative et de faire des amendements (2) ». On reconnaît donc, en particulier, au Sénat, le droit d'amendement, dans sa plénitude.

Une question, qui a été l'objet de fréquentes controverses parlementaires, est celle de savoir, *si et dans quelle mesure, il est permis d'introduire des modifications à une loi organique, à l'occasion du vote d'un budget.*

Il convient de distinguer deux hypothèses :

1° Celle d'une modification à une loi de dépenses, à l'occasion de la discussion d'un budget de dépenses ;

2° Celle d'une modification à une loi d'impôt, à l'occasion de la discussion du budget des voies et moyens.

Cela posé, on peut résumer en ces termes les règles qui sont généralement suivies au Parlement.

A. — Bien que le droit constitutionnel n'établisse aucune restriction formelle à l'exercice du droit d'initiative — sauf en ce qui concerne le Sénat : art. 27, al. 2 — les traditions parlementaires n'admettent pas que l'on puisse, à l'occasion d'une loi budgétaire qui est annuelle, introduire des modifications dans une loi organique, qui est de nature permanente ;

B. — Elles repoussent dès lors absolument les modifications proposées à

(1) Chambre, 5 juin 1901. Discours de M. de Smet de Naeyer. *Annales*, p. 1329. — *Ibid.*, 7 mai 1902. Séance du matin. — Cf. aussi : *Ed. van der Smissen* : La séparation des pouvoirs et les budgets. *Moniteur des intérêts matériels*, 20 août 1899.

(2) *Arntz* : De l'origine, des motifs et de la portée de l'art. 27, al. 2 de la Constitution belge. Bulletins de l'Académie royale de Belgique. 50e année, 3e série. Tome II, 1881. p. 600. — Cf. aussi : *Session* 1896-1897. *Sénat. Doc. parl.*, n° 24.

Digitized by Google

des lois de dépenses, à l'occasion d'un budget de dépenses. Ces modifications peuvent être écartées par la question préalable ;

C. — Mais elles acceptent que l'initiative gouvernementale ou parlementaire apporte, à l'occasion du budget des voies et moyens, des modifications à des lois d'impôts, qui de leur nature constitutionnelle, sont essentiellement annuelles ;

D. — Ces modifications ne peuvent toutefois dépasser certaines limites restreintes et aboutir à des changements essentiels des lois d'impôts. Question de mesure et de sagacité politique ;

E. — En tout cas, les modifications de l'espèce ne sont pas recevables sous la forme d'amendements. Elles doivent faire l'objet de propositions de loi formelles, dont elles suivront la procédure spéciale.

Le gouvernement, depuis quelques années, propose régulièrement des modifications aux lois d'impôts et spécialement aux lois de douanes et d'accises dans le projet de budget des voies et moyens.

En dépit de la disposition constitutionnelle qui prescrit le vote annuel du budget, les budgets ne sont jamais votés en Belgique avant le commencement de l'année financière, c'est-à-dire avant le 1er janvier. Ce qui ne devrait être que l'exception est devenu la règle et les budgets, sauf quelques-uns (1), sont régulièrement votés après cette date.

Les *crédits ou douzièmes provisoires* s'imposent donc pour sauver la situation. Ils s'imposent même plus que jamais (2). Ils sont d'usage ancien dans le pays (3), ce qui a fait dire à certains auteurs qu'ils fonctionnaient comme une institution normale (4). Ils constituent en réalité un mal invétéré, un abus qui, d'ancienne date, est l'objet de critiques sévères (5). Car, ce régime aboutit, en réalité, sinon à supprimer, du moins à énerver et à rendre illusoire le contrôle budgétaire du Parlement. Personne ne soutiendra sérieusement que celui-ci, lorsqu'il est appelé à statuer définitivement sur les budgets, quand ceux-ci sont déjà exécutés pour 1/4, 1/2 ou même les 3/4, conserve pleinement la liberté de modifier la situation créée provisoirement !

Toutefois, un frein salutaire atténue l'incorrection du système, c'est le contrôle préventif exercé par la Cour des comptes sur l'ordonnancement des dépenses. La Cour a érigé en règle absolue le refus du *visa* dès qu'il s'agit d'une dépense dont le principe n'aurait pas été antérieurement admis par la Législature. Les crédits provisoires ont donc simplement pour rôle d'assurer

(1) Généralement, le budget des voies et moyens et celui des dotations. Pour 1903 : le budget des voies et moyens et celui des dotations ont été promulgués par deux lois du 27 décembre 1902. — Tous les autres budgets ne sont pas votés, ni même discutés, au moment où nous écrivons (17 juin 1903).

(2) Pour le budget de 1901, le gouvernement a demandé 8 douzièmes, 11 pour celui de 1902 et 7 pour celui de 1903.

(3) Cf. Discours Rogier. Chambre, 27 février 1846.

(4) Stourm : *Le Budget* 4e édition, pp. 112, 113 et 315.

(5) Contrairement à ce que pensent *MM. Boucard et Jèze* : Eléments... Tome I, p. 129.

Digitized by Google

la marche des services publics, mais on n'impute à charge de ces crédits aucune dépense nouvelle proprement dite (1).

On s'accorde généralement à rendre responsable de ce régime irrégulier des crédits provisoires, d'abord l'indiscipline qui règne dans les travaux et les discussions parlementaires, mais aussi, dans une certaine mesure, l'inertie du gouvernement, qui pourrait insister plus énergiquement pour le vote en temps utile des budgets, et enfin la proximité de la date du dépôt des budgets (31 octobre) et de celle du commencement de l'année financière (1er janvier). — Les Chambres ne reprenant leur session ordinaire que le 2e mardi de novembre, elles disposent de 6 semaines au plus pour le travail budgétaire. C'est trop peu. Et c'est pourquoi, à diverses reprises, on a proposé de modifier la date d'ouverture de l'année financière, de la reporter au 1er avril ou au 1er juillet et de changer en conséquence aussi la date du dépôt des budgets. Jusqu'à présent, ces propositions ont trouvé peu d'écho au Parlement, où elles n'ont pas encore été l'objet d'une étude sérieuse et complète.

4. *L'exécution du budget.* — L'innombrable série des opérations que suppose l'exécution du budget est soumise à un ensemble de règles, destinées à en assurer la sincérité et la conformité avec la loi budgétaire.

Elles sont contenues principalement dans *la loi du* 15 *mai* 1846, organique de la comptabilité de l'Etat et *dans l'arrêté royal du* 10 *décembre* 1868, portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat.

La loi de 1846 a emprunté ses principales dispositions au règlement général français, approuvé par ordonnance du roi du 31 mai 1838 et de même le réglement de 1868 s'est inspiré fréquemment et souvent textuellement des prescriptions du règlement français, établi par décret du 31 mai 1862.

Il existe donc, entre la comptabilité publique française et la comptabilité publique belge, une étroite affinité, qui nous permettra d'abréger sur ce point notre exposé.

Nous noterons seulement que l'unité d'exécution du budget est complètement réalisée par la centralisation de toutes les opérations entre les mains du Ministre des finances. Le service des recettes, le service des dépenses et le service de la trésorerie dépendent absolument de lui.

Une administration spéciale, l'*Administration de la trésorerie et de la dette publique* est chargée de tous les services que comporte l'exécution du budget.

Nous signalerons aussi que la durée de l'exercice est, en Belgique, de 22 mois. Il comprend donc l'année financière plus un délai complémentaire de 10 mois, conformément aux règles de la comptabilité française admises en 1838 et qui ont passé dans la loi belge de 1846 (art. 2).

Enfin, nous tenons à insister sur l'organisation très heureuse donnée en Belgique au service du caissier de l'Etat. Ce service est, on le sait, confié à la

(1) Note de M. J. Vincent.

Digitized by Google

Banque nationale de Belgique, qui s'en acquitte de la manière la plus parfaite et à des conditions très avantageuses pour l'Etat. Le chef du gouvernement pouvait dire récemment : « le gouvernement n'a qu'à se féliciter de la façon dont la Banque remplit ses obligations de Caissier. L'organisation du service a, depuis longtemps, atteint la perfection » (1). Cet éloge est des mieux mérités et unanimement ratifié.

L'organisation actuelle du service de la caisse de l'Etat, confié à la Banque nationale, résulte *des lois combinées* des 10 mai 1850-20 mai 1872 et 26 mars 1900, dont le texte a été publié par un arrêté royal du 7 août 1900 et de la *convention du 23 juin* 1900, intervenue entre le Ministre des finances et la Banque nationale et approuvé par un arrêté royal du 2 juillet 1900 (*Moniteur* du 6).

La monographie très exacte et très complète que MM. Boucard et Jèze ont consacrée dans leur excellent Traité (2) à l'étude de cette organisation, nous dispense d'y insister ici.

5. *Le contrôle de l'exécution du budget.* — De même, pourrons-nous glisser rapidement sur cette dernière partie de notre exposé.

Le service du contrôle est centralisé, en dernière analyse, dans la Cour des comptes. L'*art.* 116 de la Constitution belge, la *loi du* 29 *octobre* 1846 et le règlement d'ordre intérieur de la Cour du 9 *avril* 1831 ont organisé cette institution, qui est comme l'épine dorsale de notre régime budgétaire. On sait que ce qui la caractérise surtout, c'est le contrôle ou visa préalable des dépenses. Elle exerce aussi le contrôle judiciaire des comptables, le contrôle de la dette publique et le contrôle des pensions. La Cour est entièrement indépendante du pouvoir exécutif. Ses membres sont nommés pour 6 ans par la Chambre des représentants.

La place nous manque pour détailler ici les particularités de son organisation et de son fonctionnement. Nous y renonçons d'autant plus aisément qu'un publiciste distingué a fait, il y a quelques années, cette étude, qui constitue, à l'heure actuelle encore, le travail le mieux renseigné sur la question (3).

Enfin, l'art. 115 de la Constitution, en prescrivant le vote annuel du budget, dispose, en même temps que, chaque année, les Chambres arrêtent la *loi des comptes*. C'est par le vote de cette loi que s'exerce le contrôle législatif des ordonnateurs. Le vote de cette loi vaut décharge pour les Ministres et approbation de leur gestion.

La loi des comptes est soumise aux Chambres dans la même forme et dans

(1) *Session* 1898-1899. Chambre, *Doc. parlem.*, n° 224. Annexe : réponse du gouvernement à la XXVI° question.

(2) Eléments de la science des finances. Tome II, pp. 1164 à 1185.

(3) *Victor Marcé* : Etude sur la Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique. — Contrôle préventif exercé par la Cour des comptes. — (Extrait du *Bulletin de la Société de législation comparée*) in-8, 208 pages. Paris, Pichon et Guillaumin et Cie, 1892.

Digitized by Google

le même cadre que la loi du budget (*l.* 1846, *art.* 25). Elle a pour objet le règlement définitif du budget.

De même que la loi du budget, la loi des comptes doit être votée d'abord par la Chambre des représentants. Elle suit au Parlement la procédure des lois ordinaires. Cependant, à la Chambre, le projet de loi portant règlement définitif d'un budget ne passe pas par les sections et la section centrale, mais il est soumis à l'examen préalable de la *commission permanente des finances et des comptes* (*Règlem. de la Chambre, art.* 59 *et sq.*). Au Sénat, c'est la commission des finances, qui est compétente pour l'examen de ce projet de loi (*Règlement, art.* 50).

Ces commissions, tant à la Chambre qu'au Sénat, mènent très rapidement leur travail. Elles se contentent le plus généralement d'une analyse sommaire des résultats de l'exercice, dont elles proposent purement et simplement le règlement définitif. — En séance plénière des Chambres, le projet de loi, en règle générale, ne donne lieu à aucune espèce de discussion.

Malgré cette absence de travail préalable et de discussion, la loi des comptes est toujours votée avec de grands retards et le règlement définitif des budgets n'a pas lieu dans les délais prescrits par la loi et les règlements (1).

Cela tient en partie à l'incurie des Chambres, en partie aussi aux retards apportés à la présentation des comptes par le gouvernement.

Dans ces conditions, on peut dire que le contrôle législatif des ordonnateurs est plutôt une formalité qu'une réalité.

La théorie légale veut que les Chambres contrôlent la gestion des ministres après leur avoir donné les autorisations nécessaires pour faire les dépenses et opérer les recettes publiques.

En fait, le véritable contrôle est exercé au jour le jour par la Cour des comptes, qui vérifie les comptes de l'administration des finances et prévient les abus par son visa préalable.

D'ailleurs, le contrôle législatif manque lui-même de sanction ou du moins sa sanction est incomplète, en l'absence d'une organisation de la responsabilité civile des Ministres.

II

LE RÉGIME FISCAL

Le budget des voies et moyens destiné à couvrir les dépenses ordinaires

(1) Pour ne citer que des exemples récents : le projet de règlement du budget de 1895, déposé le 15 novembre 1898, n'a été sanctionné que le 3 août 1901. Le règlement du budget de 1896, dont le projet a été déposé le 20 février 1901, a été sanctionné par la loi du 2 août 1091. Le règlement définitif du budget de 1898, déposé le 10 décembre 1901, et celui du budget et 1899 ont été votés sans discussion par la Chambre le 8 juillet 1903. La loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1898 porte la date du 12 août 1903.

Digitized by Google

de l'Etat est divisé en quatre chapitres correspondant aux quatre sources principales de recetttes qui l'alimentent :

Chapitre I : Impôts.	241.756.690	francs
Chapitre II : Péages.	241.627.580	—
Chapitre III : Capitaux et revenus.	18.186.800	—
Chapitre IV : Remboursements.	4.771.400	—
Total général du budget.	506.342.470	francs (1).

Nous nous occuperons d'une manière détaillée du chapitre des impôts, en étudiant le régime fiscal dont il est l'expression chiffrée. Quant aux trois autres chapitres, voici leur composition.

Les *péages* comprennent d'abord un groupe de recettes dépendant de l'administration de l'enregistrement et des domaines et provenant des *rivières et canaux, de la part revenant à l'Etat dans le produit net des quais de l'Escaut à Anvers, des droits de quai et de bassin à l'avant-port d'Ostende et au bassin à flot de Nieuport*, soit un total de 2.195.000 francs.

Ensuite : la recette brute de l'*exploitation des chemins de fer* (210.500.000 fr.), des *télégraphes et téléphones* (10.200.000), des *postes* (17.222.580) (2) et *certains produits encaissés par l'administration de la marine* : produit du service des bateaux à vapeur entre Ostende et Douvres (1.400.000) et produit du passage d'eau d'Anvers à la Tête de Flandre (110.000).

Sous la désignation de *Capitaux et Revenus*, le Chapitre III contient des recettes de nature très variée, parmi lesquelles on remarque les *revenus des domaines* (760.000) *et forêts de l'Etat* (725.000), les *produits divers des prisons* (380.000), le *produit de l'emploi des fonds de cautionnements et de consignations* (2.655.000), le *produit des droits de pilotage* (3.550.000), la *part réservée à l'Etat par la loi du* 26 *mars* 1900 *dans les bénéfices annuels réalisés par la Banque nationale* (2.200.000), soit un total de 18.186.800 francs.

Enfin, au chapitre IV, figurent les *remboursements* des sommes dues à l'Etat par les provinces, communes, villes, compagnies de chemins de fer, etc. du chef de certaines obligations ou de contrats passés avec l'Etat. Nous citerons : *les frais de perception des centimes provinciaux et communaux* (630.000), les *parts des provinces et des communes dans le paiement des pensions des instituteurs communaux* (2.068.500), la *quote-part de la Ville d'Ostende dans les frais de manœuvre des écluses, des bassins de commerce* (1.360), *l'annuité de* 20.000 *fr. à payer jusqu'en* 1939 *par la Compagnie des chemins de fer de l'Est français* du chef de la reprise par elle de la section de Vireux à la frontière belge, *l'annuité de* 28.926 *fr. à payer jusqu'en* 1928 *par la Compagnie des wagons-lits* du chef d'une

(1) Tous les chiffres que nous citons sont ceux du budget des voies et moyens pour 1903 (*loi du* 27 *décembre* 1902).

(2) Le produit brut des postes s'élève en réalité à 28.400.000 francs, qui sont partagés, suivant certaines proportions, entre l'Etat et le *fonds communal* (cf. *infrà*), dont la part est évaluée pour 1903 à 11.477.420 francs.

Digitized by Google

provision de 500.000 francs avancée par l'Etat, etc... Total de ce chapitre : 4.771.400 francs.

Enfin, le chapitre I du budget des voies et moyens comprend sous la rubrique *Impôts*, d'abord : la contribution foncière, la contribution personnelle, le droit de patente, les redevances sur les mines, les douanes, les accises, les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque, de succession, de timbre et de naturalisations. En outre, quelques recettes, peu importantes d'ailleurs dans l'ensemble du budget (3.902.000 francs) qui n'ont pas à proprement parler le caractère d'impôts. Ce sont : les frais d'essai des matières d'or et d'argent, les recettes extraordinaires et accidentelles, provenant des loyers de bâtiments, de droits de magasins et d'entrepôts, etc., le produit des amendes en matière d'impôts, les amendes de condamnations en matières diverses et dommages-intérêts.

Nous n'envisagerons ici que les impôts proprement dits.

La législation fiscale belge manque d'ailleurs d'une distinction méthodique et rationnelle des impôts en impôts directs et indirects (1).

Le budget des voies et moyens se contente d'un simple classement empirique des impôts en :

1° Contributions directes ;

2° Douanes et accises ;

3° Enregistrement, greffe, hypothèque, successions, timbre.

Ce sont ces trois catégories que nous allons étudier successivement.

§ 1

LES CONTRIBUTIONS DIRECTES

Elles sont au nombre de quatre :

1° La contribution foncière ;

2° La contribution personnelle ;

3° Le droit de patente ;

4° Les redevances sur les mines.

Ce qui caractérise dans son ensemble notre régime des contributions directes, c'est son ancienneté. Les lois organiques remontent toutes soit à l'époque de la domination française (1795-1814), soit à l'époque du royaume des Pays-Bas (1814-1830). Depuis 1830, le législateur belge n'a pas modifié essentiellement ce régime, qui a été remanié seulement sur des points plutôt accessoires (2).

(1) Ce n'est pas le lieu d'insister ici sur cette question. A titre documentaire, nous signalons l'intéressant exposé qu'en a fait, il y a vingt ans, M. Graux, ministre des finances. Cf. *Annexe à l'Exposé des motifs des projets de loi relatifs à des mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor. Session* 1882-1883. — *Chambre des représentants.* — *Séance du* 30 *mai* 1883. — *Doc. parlem., N°* 176. — *pp.* 101 *et sq.*

(2) On trouvera le texte des lois, arrêtés, etc. dans les recueils suivants : *Code des con-*

Digitized by Google

I. — LA CONTRIBUTION FONCIÈRE

1. *Législation.* — *Loi du 3 frimaire an VII*, 19 *ventôse an IX*, 15 *septembre* 1807, 10 *janvier* 1824, 28 *mars* 1828, 22 *décembre* 1838, 25 *mars* 1847, 3 *avril* 1851, 10 *octobre* 1860, 7 *juin* 1867, 5 *juillet* 1871, 24 *décembre* 1879, 6 *septembre* 1895.

Assiette. — La contribution foncière a pour objet le revenu net des propriétés bâties et non bâties. Le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un certain nombre d'années. Il est déterminé par le cadastre et se confond donc avec le revenu cadastral.

Le cadastre. — La loi du 15 septembre 1807 fixa les règles du cadastre parcellaire de toutes les terres et biens fonds de l'Empire français. Ces règles furent développées dans le règlement du 27 janvier 1808 et codifiées dans le Recueil méthodique du cadastre de 1811.

La confection du cadastre fut commencée en Belgique, en 1808. Momentanément interrompues en 1814, les opérations furent reprises par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, suivant les lois et instructions françaises. Elles furent achevées en 1836 pour 7 provinces, en 1844 seulement, pour le Limbourg et le Luxembourg. La dépense totale de la confection du cadastre de la Belgique s'est élevée à 13 millions de francs, soit à 4 fr. 50 par h. de la superficie totale.

Divers règlements, destinés surtout à préciser certaines dispositions de la loi de 1807 et à mieux assurer la conservation du cadastre, ont été promulgués en Belgique. Ce sont les règlements du 10 janvier 1835, du 22 mars 1845 et celui du 26 juillet 1877 actuellement en vigueur avec quelques modifications apportées par l'arrêté royal du 10 juillet 1881 (1).

La loi du 15 septembre 1807 (*art.* 33) avait déjà proclamé le principe de la fixité et de l'immuabilité des évaluations cadastrales. Le règlement du cadastre de 1877 a confirmé à nouveau la règle en ces termes : « Le classement des

tributions directes, douanes et accises. La dernière édition officielle remonte à 1871 ! — *Recueil administratif des contributions directes, douanes et accises* (à l'usage de l'administration). Ce recueil, créé par arrêté ministériel du 5 avril 1846 a remplacé l'ancien recueil administratif du royaume des Pays-Bas (1824-1846). Il comprend, dès leur publication, toutes les dispositions relatives à l'adminisiration des contributions directes, douanes et accises. — *Pasinomie.* — *Moniteur belge.*

Parmi les commentaires, il faut citer : *Pandectes Belges* (sous la direction de Edm. Picard et N. d'Hoffschmidt) tome XXVI : V° Contributions directes. Contributions foncières. Contribution personnelle et tome LXXIV : V° Patente. — *A. Giron* : Dictionnaire de droit administratif et de droit public. — Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1895. — Tome deuxième. — V° Impôts. — *H. de Harven* : Manuel du contribuable (De l'impôt foncier, de l'impôt personnel et du droit de patente). — Bruxelles, Lebègue (1889 ?) — A consulter aussi : *H. Denis* : L'impôt. — Leçons faites aux cours publics de la Ville de Bruxelles.

(1) M. *Marcel Trelat* a donné une excellente analyse de ce règlement dans son étude sur l'*impôt foncier en Belgique et en Hollande.* — *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques.* 15 juillet 1886, *pp.* 432 *à* 437.

Digitized by Google

propriétés non bâties est immuable et ne peut être changé, si ce n'est en suite d'une révision générale du cadastre décrétée par une loi. Le même principe est applicable aux propriétés bâties, sauf les cas de changement aux constructions, de dépréciations résultant de force majeure ou d'erreur matérielle » (*art.* 115).

Cependant, chaque année il y a lieu à certains travaux d'expertise et à des changements dans le classement des parcelles. Par exemple, pour la propriété non bâtie, lorsqu'un terrain non imposable devient imposable ou lorsqu'une nouvelle construction s'élève sur un terrain primitivement imposé ; pour la propriété bâtie, en cas de changement de destination, agrandissements, améliorations notables, démolitions, etc...

Le revenu cadastral fait donc foi jusqu'à révision générale en vertu d'une loi. L'inconvénient de cette règle a été ressenti en Belgique, comme en France et en d'autres pays. Il en résulte, en effet, que le cadastre ne parvient pas à suivre avec assez de précision les fluctuations du revenu réel des terres et des bâtiments. Le revenu cadastral ne correspond donc pas au revenu réel. Il est tantôt plus élevé, tantôt moins élevé et cette situation crée des inégalités entre les contribuables.

Aussi, dès 1860, une loi prescrivit pour la Belgique une révision des évaluations cadastrales (*loi du* 10 *octobre* 1860).

En vertu de cette loi et de la circulaire ministérielle du 12 août 1861, la propriété bâtie fut soumise à une nouvelle expertise parcellaire. Pour la propriété non bâtie, on s'est contenté de rechercher dans quelle proportion le revenu net moyen des terres, pendant la période décennale de 1849-1858, différait des évaluations cadastrales faites à l'origine et cela en comparant les baux et actes de vente passés pendant cette période décennale avec les évaluations primitives.

D'après l'ensemble des travaux effectués de 1860 à 1865, le nouveau revenu cadastral pour l'ensemble du pays fut fixé à 282.228.114 fr. 30, l'ancien étant de 168.012.739 fr. 80, soit une augmentation de 60 o/o.

Aujourd'hui donc, le revenu cadastral qui sert de base à la perception de la contribution foncière est encore le revenu net moyen constaté pendant la période de 1849 à 1858.

On comprend aisément qu'il ne corresponde que très imparfaitement au revenu réel actuel.

Aussi une nouvelle péréquation cadastrale a-t-elle été décrétée par la *loi budgétaire du* 30 *décembre* 1896 (1) et se poursuit pour le moment. Elle implique une nouvelle expertise parcellaire des propriétés bâties et non bâties. Le travail est terminé pour les propriétés non bâties, les maisons, châteaux et bâti-

(1) *Art.* 19 : Le ministre des finances est autorisé à faire procéder à l'expertise parcellaire des propriétés bâties et non bâties, et à réglementer les mesures d'exécution.

Les nouvelles évaluations seront établies d'après la valeur locative actuelle de ces propriétés.

Digitized by Google

ments y assimilés. Il sera continué en 1903 pour les fabriques et les usines (1).

Exemptions. — Elles sont permanentes ou temporaires. — Les exemptions permanentes sont accordées en vertu notamment des lois du 3 frimaire an XII (art. 103 et 105), du 19 ventôse an IX, du 24 décembre 1879, du décret du 11 août 1808 et du règlement sur le cadastre de 1877. — Les exemptions temporaires sont prévues par la loi de frimaire (art. 84, art. 111 et suivants), la loi du 5 juillet 1871 (art. 3) et la loi du 9 août 1889 (art. 20).

Taux de l'impôt. — La contribution foncière était à l'origine un impôt de répartition. Elle est devenue impôt de quotité depuis la loi du 5 juillet 1871 (art. 2). Le taux de l'impôt a été fixé par cette loi à 7 o/o du revenu cadastral, arrêté au 31 décembre de l'année qui précède celle de l'imposition.

Bien que l'incidence de l'impôt sur les terres et de l'impôt sur les maisons soit différente, la législation belge, contrairement à d'autres législations (Prusse, France, etc..) n'établit aucune distinction entre l'impôt sur la propriété bâtie et l'impôt sur la propriété non bâtie. Le même régime est applicable aux deux espèces.

Il n'est pas perçu d'additionnels au profit de l'Etat. Mais il existe des centimes additionnels à la contribution foncière, au profit des provinces et des communes. Le taux élevé de ces additionnels qui atteignent et dépassent souvent 100 o/o est l'objet de fréquentes récriminations (2).

Produit de l'impôt: En 1899 (3), le revenu imposable a atteint 367.113.118 fr. 57 dont 186.856.558 fr. 57 pour les propriétés non bâties et 180.256.560 pour les bâties. Le produit de l'impôt a été de 25.697.839 fr. 90. En 1901, il s'est élevé à 26.200.004 fr. 34 (4). Il était évalué, au budget de 1903, à 26.762.000 francs.

2. — LA CONTRIBUTION PERSONNELLE

Législation. — *Lois des* 28 *juin* 1822, 29 *décembre* 1831, 30 *décembre* 1832, 12 *mars* 1837, 1er *janvier* 1856, 7 *septembre* 1871, 26 *août* 1878, 26 *juillet* 1879, 25 *août* 1883, 22 *août* 1885, 30 *juillet* 1889, 18 *juillet* 1893, 12 *avril* 1894, 11 *avril* 1895, 6 *septembre* 1895.

Caractère général. — Dans sa conception théorique, la contribution personnelle est un impôt général sur le revenu. Le revenu imposable n'est pas

(1) Le gouvernement estime que cette expertise pourra être achevée fin 1903. La nouvelle péréquation cadastrale, avant de sortir ses effets, devra être précédée du vote d'une nouvelle loi organique de la contribution foncière (cf. *Rapport de la Section centrale sur le budget du ministère des finances et des travaux publics pour* 1903. *Session* 1902-1903. *Chambre. Doc. parl. N°* 52. — *Discours du ministre des finances : Chambre*, 16 *juillet* 1903. *Séance du matin*).

(2) Cf., par exemple : Chambre des représentants. Séance du 19 décembre 1894.

(3) L'exercice 1899 est le dernier qui ait été l'objet d'un règlement définitif.

(4) D'après le *compte des recettes de l'exercice* 1901, *arrêté au* 31 *octobre* 1902. — Cf. *Situation générale du trésor public au* 1er *janvier* 1903, p. 18.

Digitized by Google

directement déterminé par la déclaration du contribuable, ni par les évaluations des agents du fisc, mais *présumé*, d'après un certain nombre d'indices ou de signes extérieurs, qui prennent officiellement le nom de *bases*.

La contribution personnelle a 5 bases (1) : la valeur locative, le nombre des portes et fenêtres, la valeur du mobilier, le nombre des domestiques et le nombre des chevaux.

Dans la séance de la Chambre des représentants du 1er août 1883, le ministre des finances, M. Graux, caractérisait exactement la nature de la contribution personnelle, lorsqu'il disait : « la contribution personnelle, c'est pour nous l'impôt sur le revenu. C'est l'impôt sur le revenu révélé par des présomptions, par des indices plus ou moins tangibles, plus ou moins appréciables, au lieu de l'impôt basé sur la déclaraiton plus ou moins sincère des contribuables. Ce n'est pas le logement, l'air, la lumière qu'on impose, c'est la position de fortune, le chiffre de revenu ou plutôt de la dépense que révèlent les bases de cette contribution ».

Cependant, en pratique, ces bases ont été graduellement détournées de leur rôle essentiel, qui était d'établir des présomptions du revenu des contribuables et l'on peut dire qu'actuellement, la contribution personnelle comprend en réalité 5 impôts distincts, sans relation intime entre eux.

Examen des 5 *bases* : 1re *base* : *la valeur locative annuelle brute des habitations.* Elle ne se confond ni avec le *loyer*, ni avec le *revenu cadastral*. Elle est établie par comparaison entre toutes les propriétés bâties situées dans une même commune. « La valeur locative brute des habitations et bâtiments est réglée par comparaison avec la valeur locative attribuée par les expertises fiscales faites pendant les années 1872 à 1876, aux habitations et bâtiments de même catégorie ou qui en approchent le plus dans la même commune » (*l.* 26 *juillet* 1879, *art.* 5).

On en est arrivé ainsi à remplacer par des expertises fiscales la déclaration de valeur locative qui devait être faite par le contribuable, sauf contre expertise par le fisc, en vertu de la loi de 1822. De plus, on a rendu ces expertises fixes et définitives, afin de donner une certaine stabilité au droit électoral, basé sur le cens et d'éviter les continuelles contestations à ce sujet.

La loi du 26 juillet 1879 (art. 7) disposait en effet : « les évaluations de la valeur locative déterminées par les expertises faites à partir de la mise en vigueur de la loi du 26 juillet 1879 et le nombre des portes et fenêtres déclaré à la date du 17 mai 1879, ne peuvent plus être augmentés, à moins qu'il n'ait été fait de changements notables aux habitations et bâtiments ». Et le code électoral du 12 avril 1894 (art. 51) accentue encore cette disposition, en décidant que : « les cotisations de contribution personnelle *du chef des trois premières bases* contre lesquelles aucune réclamation n'aura été formulée avant le 1er août 1894, demeureront définitives pour l'avenir et ne pourront plus être discutées, à moins de modification notable des bases de l'impôt ».

(1) Auparavant, il existait une 6e base : le nombre des foyers. Elle a été abolie par la loi du 26 juillet 1879.

Digitized by Google

Ces règles qui s'expliquent par des considérations de droit électoral ont abouti, au point de vue fiscal, à dénaturer le système légal de la contribution personnelle. Il n'y a plus en réalité aucun rapport entre la valeur locative de la maison habitée par le contribuable et le revenu de ce dernier. Il s'agit en définitive actuellement moins d'un indice du revenu, que d'un impôt distinct sur la valeur locative.

La contribution personnelle est due par tous ceux, propriétaires ou non, qui *occupent* des habitations et bâtiments passibles de l'impôt (*l.* 28 *juin* 1822, *art.* 6). La loi du 26 août 1885 (art. 1) établit pour les cas d'occupation y énumérés, une présomption *juris et de jure* contre laquelle aucune preuve n'est admise.

Le taux de la contribution personnelle, du chef de la 1re base, est de 5 o/o de la valeur locative annuelle brute des habitations et bâtiments (*loi du* 28 *juin* 1822, *art.* 2 et *loi du* 26 *juillet* 1879). Il est perçu de plus, au profit de l'Etat, 20 centimes additionnels au principal de la valeur locative (*l.* 25 *août* 1883).

2e *base : le nombre des portes et fenêtres.* — Il est perçu pour chaque porte extérieure des maisons et bâtiments donnant sur les rues, cours, soit grandes ou petites, jardins, eaux et canaux, un impôt établi d'après le tarif suivant, revisé par la loi du 26 juillet 1879 :

Portes et fenêtres du rez-de-chaussée et fenêtres du premier et du second étage.	Dans les communes en dessous de 5 000 habitants	1 fr. 00
	— de 5.000 à 10.000 — .	1 fr. 10
	— 10.000 à 25.000 — .	1 fr. 30
	— 25.000 à 50.000 — .	1 fr. 80
	— 50.000 habitants et au delà	2 fr. 28
Fenêtres des étages plus élevés et des caves habitées.	Dans les communes en dessous de 5.000 habitants	1 fr. 00
	— de 5.000 habitants et au delà	1 fr. 10

L'*absurdité et l'iniquité* de cet impôt, selon l'expression employée par M. Paul Leroy-Beaulieu, est aujourd'hui unanimement reconnue jusque dans les sphères gouvernementales. Dès 1894 (1), M. de Smet de Naeyer, ministre des finances, en laissait entrevoir la suppression. On peut espérer que celle-ci ne tardera plus, bien que, des 5 bases de la contribution personnelle, cette 2e base soit la plus productive (cf. *infrà*).

3e *base : valeur du mobilier.* — Il sera payé un franc pour chaque cent francs (1 o/o) de la valeur du mobilier qui se trouve dans les habitations ou bâtiments (*loi du* 28 *juin* 1822, *art.* 25). On entend par mobilier tous les meubles servant à l'usage domestique ou personnel, exceptés les objets énumérés à l'*art.* 26 de la *loi de* 1822.

Comment se détermine la valeur du mobilier ?

La *loi du* 11 *avril* 1895 (*art.* 2) dispose : « Par modification au premier alinéa de l'art. 57 de la loi du 28 juin 1822, les contribuables sont admis à déclarer la valeur de leur mobilier, sous réserve du contrôle établi par l'art. 79

(1) Chambre. Séance du 19 décembre 1894. — *Annales parlem.*, p. 245.

Digitized by Google

de la loi du 28 juin 1822. — Le deuxième alinéa du même article 57 est modifié comme il suit : dans le cas où le contribuable ne voudrait point déclarer la valeur de son mobilier ou le faire estimer, la valeur de ce mobilier sera calculée à raison de la valeur locative annuelle brute, quintuplée, des habitations ou bâtiments où il se trouve ».

En pratique, la valeur du mobilier est déterminée par les experts du fisc ou bien portée au quintuple de la valeur locative qui sert à établir la cotisation d'après la première base. Ce quintuple est un maximum au delà duquel l'impôt n'est pas exigible. Cette singulière disposition a été inscrite dans la loi du 26 juillet 1879 (art. 3), dans le but d'empêcher des fraudes électorales.

Or, d'une part, il manque à notre pratique fiscale une sérieuse évaluation du mobilier. « Chacun sait, disait à la Chambre, M. Graux, ministre des finances, que les experts fixent la valeur du mobilier à un taux très inférieur à sa valeur réelle : on paie pour la moitié ou le tiers de la valeur, et moins encore » (1).

D'autre part, la limitation du maximum au quintuple de la valeur locative enlève toute valeur à la base du mobilier, comme indice du revenu du contribuable (2).

4e *base : nombre des domestiques.* — En vertu de la loi du 25 août 1883, il sera payé par domestique au service d'individus ou de familles et à raison de l'espèce et du nombre de chacun d'eux, pour :

Chaque ouvrier ou ouvrière domestique	8	francs
Une servante unique.	10	—
Chaque servante quand on n'en tient que deux sans domestique mâle	20	—
Chaque servante quand on en tient plus de deux ou quand on tient un ou plusieurs domestiques mâles.	25	—
Chaque servante quand on en tient trois sans domestique mâle et que l'une d'elles est chargée de la garde des enfants	20	—
Un domestique mâle.	25	—
Chaque domestique mâle quand on en tient de deux à quatre. .	30	—
Chaque domestique mâle quand on en tient plus de quatre . .	40	—
Chaque domestique mâle portant livrée, une taxe supplémentaire de.	10	—

On remarquera que ce tarif, de même que celui qui s'applique à la 5e base renferme une certaine progression.

5e *base : nombre des chevaux.* — La taxe varie selon l'usage que l'on fait des chevaux et la profession exercée par leurs détenteurs. Le tarif en vigueur a été établi par la loi du 25 août 1883. On paie pour :

(1) Chambre des représentants. Séance du 1er août 1883.

(2) Cf. encore le discours de M. de Smet de Naeyer, ministre des finances, à la Chambre : 19 décembre 1894. *Annales*, p. 245.

Digitized by Google

Un cheval de luxe	50 francs
Chaque cheval de luxe, quand on en tient deux	60 —
Chaque cheval de luxe, quand on en tient 3 à 5	70 —
Chaque cheval de luxe, quand on en tient plus de 5.	80 —
Chaque cheval servant à un usage mixte.	20 —
Chaque cheval de loueur	10 —
Droit dû par les éleveurs ou marchands de chevaux qui en tiennent communément moins de 10	100 —
Droit dû par les éleveurs ou marchands de chevaux qui en tiennent communément 10 et au-delà	200 —

Il peut paraître étrange de rencontrer dans ce tarif les trois dernières catégories, qui seraient, semble-t-il, mieux à leur place dans un impôt de patente.

Exemptions. — Sont exempts de l'impôt du chef de la valeur locative, des portes et fenêtres et du mobilier :

1° Les habitations d'une valeur locative inférieure à 42 fr. 40 (1) et celles qui sont louées à la semaine au-dessous de 1 fr. 27 20/100 (1) ;

2° Les habitations occupées par les ouvriers ou anciens ouvriers incapables de travail, qui, n'étant pas propriétaires d'immeubles autres que celui qu'ils habitent et celui qu'ils cultivent, occupent soit en propriété, soit en location du bailleur non habitant, une habitation d'un revenu cadastral n'excédant pas :

72	francs	dans	les	communes de		3.000 habitants
96	—	—	—	3.000	à	20.000 —
120	—	—	—	20.000	à	40.000 —
144	—	—	—	40.000	à	100.000 —
171	—	—	—	100.000	habitants ou plus.	

L'exemption n'est pas accordée :

(*a*) Aux ouvriers qui tiennent par eux-mêmes, leur femme ou leurs enfants un débit, une boutique, exercent ou font exercer une profession quelconque ;

(*b*) Aux ouvriers qui louent ou cèdent une partie de leur habitation soit à plus d'un sous-occupant, soit pour l'exercice d'un débit ou commerce quelconque ;

(*c*) Aux ouvriers qui cultivent pour eux-mêmes soit au-delà de 50 ares, soit au-delà de 100 ares, suivant que parmi les parcelles, autres que le jardin, il en est ou il n'en est pas dont le revenu dépasse 50 francs l'hectare.

3° Les bâtiments à l'usage de fabriques ou d'usines, pour autant qu'ils ne servent pas de magasins pour les objets fabriqués ; les granges et écuries servant à l'agriculture ; les églises, écoles, établissements publics d'instruction ou de bienfaisance, enfin tous édifices affectés au service de l'Etat, des

(1) Produit de la conversion en monnaie belge des sommes exprimées en monnaie hollandaise dans la loi de 1822.

Digitized by Google

provinces, des villes ou des communes ; cependant, les parties de ces édifices qui seraient habitées ou affectées à d'autres usages qu'à ceux préindiqués, seront passibles de la contribution;

4° Les maisons meublées et qui sont restées inhabitées depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre de l'année écoulée, pourvu que la contribution ait été payée pour cette année, et celles qui ne sont occupées qu'après l'expiration du premier semestre ;

5° Ceux qui occupent dans les communes de 10 000 habitants et plus une habitation d'une valeur locative annuelle de 42 fr. 40 à 106 francs, savoir :

Dans les communes de 10.000 à 25.000 habitants :

De 42 fr. 40 à 53 fr. exclusivement : exemption totale;
De 53 francs à 74 fr. 20 — : exemption de moitié.

Dans les communes de 25.000 à 50.000 habitants :

De 42 fr. 40 à 63 fr. 60 exclusivement : exemption totale ;
De 63 fr. 60 à 84 fr. 80 — : exemption de la moitié.

Dans les communes de 50.000 à 75.000 habitants :

De 42 fr. 40 à 74 fr. 20 exclusivement : exemption totale ;
De 74 fr. 20 à 95 fr. 40 — : exemption de la moitié.

Dans les communes de 75.000 habitants et plus :

De 42 fr. 40 à 84 fr. 80 exclusivement : exemption totale ;
De 84 fr. 80 à 106 francs — : exemption de la moitié.
(*loi du* 11 *avril* 1895).

Les exemptions spéciales à la 2e et 3e base figurent dans la loi de 1822 (*art.* 15 *et* 27).

Sont exempts de la contribution personnelle, les chevaux mentionnés dans la loi du 25 août 1883 (art. 45 et 46) et dans celle du 26 août 1878 (art. 3).

Les exemptions de l'impôt sur les domestiques sont énumérés dans la *loi du* 28 *juin* 1822 (*art.* 38) et *dans la loi du* 26 *juillet* 1879 (*art.* 4).

Produit de l'impôt. — D'après le règlement définitif du budget de l'exercice 1899, le produit des différentes bases de la contribution personnelle était le suivant :

Valeur locative.	6.184.037 fr. 27
Portes et fenêtres.	6.639.871 — 96
Mobilier.	2.014,440 — 57
Domestiques	1.394.076 — —
Chevaux.	626.090 — —
Total	16.858.515 — 80
Droits supplémentaires, jeu des fractions . . .	1.413 — 77
Total en principal.	16.859.929 — 57

Digitized by Google

Centimes additionnels au profit du Trésor. (20 o/o sur la 1re base. 15 o/o sur l'ensemble en principal des 5 bases)	3.764.928 — 29
Total (principal et additionnels)	20.624.857 — 86
Amendes	4.480 — 21
Frais d'expertise	6.524 — 30
Total au profit de l'Etat	20.635.862 — 37
En 1901, le rendement a été de	21.340.630 — 98
Au budget de 1903, le produit de la contribution personnelle est évalué à. . . .	21.980.000 — »

3. — LE DROIT DE PATENTE (1)

Législation. — *Lois des* 2-17 *mars* 1791, 21 *mai* 1819, 6 *avril* 1823, 18 *juin* 1842, 19 *novembre* 1842, 22 *janvier* 1849, 28 *décembre* 1858, 5 *juillet* 1871, 24 *mars* 1873, 18 *mars* 1874, 22 *juin* 1877, 30 *juillet* 1881, 21 *mai* 1888, 6 *juillet* 1891, 6 *septembre* 1895, 29 *décembre* 1899, 30 *décembre* 1901. — *Traités (conventions internationales) du* 3 *juillet* 1880, 31 *octobre* 1881 (*art.* 22), 3 *juillet* 1889, 6 *juillet* 1891, 6 *décembre* 1891, 11 *juin* 1895.

Caractère général. — Etablie par la loi des 2-17 mars 1791, la patente fut considérée comme la rançon de la liberté commerciale et industrielle proclamée par cette même loi. Le droit de patente a été réorganisé pour le royaume des Pays-Bas par la loi du 21 mai 1819, qui reste aujourd'hui encore en Belgique, la loi organique.

L'exercice de toute profession, commerce, industrie, métier ou débit, non expressément exempté par l'*art.* 3 de la loi de 1819 (2) est soumis au droit de patente.

Toute personne qui, *habituellement*, exerce par elle-même, ou fait exercer en son nom un commerce, profession, industrie, métier ou débit non compris dans les exceptions déterminées par la loi, est assujettie au droit de patente (*l.* 6 *septembre* 1895, *art.* 4).

En retour, la patente donnera à la personne à qui elle est accordée, la faculté d'exercer, pendant le temps pour lequel elle a été délivrée et partout où le patenté le jugera convenable les commerce, profession, métier, industrie et débit y mentionnnés (*l.* 1819, *art.* 2).

L'impôt de patente taxe les personnes qui y sont soumises en proportion de leurs revenus professionnels ou industriels, tels qu'ils sont *présumés*

(1) A consulter l'excellent *Traité théorique et pratique du droit de patente* par *Karl de Burlet* et *Paul Masson*. Bruxelles, Larcier, 1903 (*Extrait des Pandectes Belges*).

(2) A ces exemptions générales de la loi de 1819 (art. 3), il faut ajouter celles qui sont accordées par des lois spéciales et notamment par la loi du 6 avril 1823 (art. 4, litt. c). — Loi du 24 juin 1885 (art. 11). — Loi du 6 juillet 1891 (art. 4 al. 2). — Loi du 30 décembre 1901 (art 1, al. 1).

Digitized by Google

d'après certains indices. Parmi ces indices, il faut citer le nombre des ouvriers employés, la quantité de matières premières mise en œuvre (brasseurs, distillateurs), le chiffre d'affaires (boutiquiers), etc... Ce sont les différentes *bases* qui servent à apprécier les revenus professionnels. Les contribuables n'ont donc pas à déclarer leurs revenus, mais seulement les *bases*, d'après lesquelles ils sont taxés.

Quant aux sociétés anonymes, aux sociétés en commandite par action, aux assureurs belges et étrangers, ils sont taxés *d'après leurs revenus réels : les bénéfices*, sur lesquels ils paient un droit fixe de 2 o/o plus 20 centimes additionnels (l. 1819, l. 5 juillet 1871, art. 12, l. 24 mars 1873, art. 2, l. 18 mars 1874) (1).

Classification des patentables. — Quotité du droit. — La loi répartit les patentables en 16 tableaux, comprenant 495 professions, industries, métiers (2).

Les patentables qui figurent à ces tableaux sont taxés :

1° *Ou bien, d'après le tarif A.* (tableaux 1, 2, 4, 5, 6 et 11). Ce tarif A, établi par la loi de 1819 a été modifié une première fois, et d'une manière générale. par la loi du 6 avril 1823, puis par les lois du 22 janvier 1849 et du 6 juillet 1891. — Il comprend 17 classes. La classe du tarif applicable aux patentables est déterminée dans chacun des tableaux par une série d'indices : nombre d'ouvriers, quantité de matière première, chiffre d'affaires, etc... Le tarif est le même pour toutes les communes. Il est indépendant du chiffre de la population. Il s'élève de 1 fr. 70, pour la 17e classe à 401 francs pour la 1re classe.

2° *Ou bien, d'après le tarif A*, établi par les lois de 1819 et du 18 juin 1842. — Ce tarif comprend aussi 17 classes et la quotité du droit est de 2,65, pour la 17e classe et de 572,40, pour la 1re classe. Sont soumis à ce tarif, les patentables qui figurent aux *tableaux* 7 (marchands ambulants, indigènes et étrangers, *et* 8 (remouleurs, drouineurs, fondeurs étrangers au pays).

3° *Ou bien, d'après le tarif B.* — Le tarif B, établi par la loi du 22 janvier 1849 est applicable aux patentables mentionnés dans les tableaux 12 (artisans, maîtres-ouvriers, etc..), 13 (aubergistes, baigneurs, maîtres de billard), 14 (négociants, armateurs, courtiers, médecins, boulangers, cabaretiers, etc.).

Le législateur a estimé que pour ces patentables la densité de la population du lieu où ils exercent leur profession influe d'une manière particulière sur l'importance de leurs revenus professionnels.

Le tarif répartit en conséquence les communes en 6 rangs d'après leur popu-

(1) Les sociétés coopératives sont assujetties, du chef des métiers, professions, commerces ou industries qu'elles exercent, aux mêmes droits de patente que ceux assignés aux particuliers pour l'exercice de métiers, professions, commerces ou industries similaires (*l. juillet* 1891, *art.* 4).

(2) Les professions, industries ou métiers qui ne figurent pas dans ces tableaux sont taxés sur le pied des professions, industries et métiers qui y sont le plus analogues par leur nature et par les benéfices qu'ils procurent (*l.* 1819, *art.* 5).

Digitized by Google

lation (*l.* 24 *mars* 1873, *art.* 1) et le taux du droit varie pour chaque rang. Il comprend 14 classes pour chaque rang.

1er *rang* (communes de 60.000 habitants ou plus).

Minimum : 3,40 (14e classe). — Maximum 423 francs (1re classe).

2e *rang* (communes de 30.000 à 60.000 habitants).

Minimum : 3,18 (14e classe). — Maximum : 370 francs (1re classe).

3e *rang* (communes de 20.000 à 30.000 hab.).

Minimum : 2,55 (14e classe). — Maximum : 280 francs (1re classe).

4e *rang* (communes de 15.000 à 20.000 hab.).

Minimum : 1,70 (14e classe). — Maximum : 194 francs (1re classe).

5e *rang* (communes de 10.000 à 15.000 hab.).

Minimum : 1,38 (14e classe). — Maximum : 142 francs (1re classe).

6e *rang* (communes de moins de 10.000 hab.).

Minimum : 1,06 (14e classe). — Maximum : 111 francs (1re classe).

Les communes sont classées d'après la population constatée par chaque recensement décennal.

4o *Ou bien d'après un tarif spécial* indiqué dans le tableau où figurent les patentables.

Tableau 3 (moulins à farine, à gruau et ceux servant à broyer, moudre ou monder l'orge, l'avoine, le blé et le sarrasin).

Tableau 9 (sociétés anonymes et en commandite par actions).

Tableau 10 (directeurs de bureaux d'administration pour les inscriptions au grand livre ; directeurs de sociétés possédant en commun des créances ; directeurs des négociations d'emprunts).

Tableau 15 (entrepreneurs, directeurs, régisseurs de spectacles, jeux et amusements).

Tableau 16 (bateliers).

L'administration procède, au commencement de chaque année, à l'inscription générale des patentables. A cette fin, elle adresse à chaque habitant une déclaration en blanc que chaque contribuable est tenu de remplir (l. 21 *mai* 1819, *art.* 17). Ces déclarations doivent contenir les différentes indications qui serviront de base à la classification des patentables et à la fixation du chiffre de leurs patentes. Ces opérations ont lieu par commune et sont confiées aux *répartiteurs des patentes*. Ils sont au nombre de 3 dans les communes de moins de 5.000 habitants et au nombre de 5 dans les autres. Ils sont nommés parmi les habitants de la commune par une commission composée de deux délégués du Collège échevinal et de deux fonctionnaires des contributions directes (*l.* 6 *septembre* 1895). Les répartiteurs s'acquittent de leurs fonctions à l'intervention autant que possible des contrôleurs des contributions directes, chargés de diriger toutes les opérations (l. 1819). — Il y a recours contre leurs décisions devant le directeur provincial des contributions.

Il est perçu, en sus du principal du droit de patente, 20 centimes additionnels au profit de l'Etat.

Digitized by Google

Dès l'origine, on s'est plaint en Belgique, des anomalies et des lacunes du régime des patentes. Divers projets de réforme déjà anciens ont été proposés, sans aboutir encore à une refonte complète du système.

Produit de l'impôt — Pour l'exercice 1899, le rendement du droit de patente, en principal, s'est élevé à. 8.060.410 99

Centimes additionnels au profit du Trésor. 1.612.070 22

Total. 9.672.481 21

En 1901, le droit de patente a produit 9.501.884, 35.

Evaluation pour 1903 : 10.250.000.

4. — LES REDEVANCES SUR LES MINES

Législation. — Lois du 21 *avril* 1810 *et du* 30 *décembre* 1861, *décret du* 6 *mai* 1811, *lois du* 27 *décembre* 1822 *et du* 6 *septembre* 1895.

Cet impôt est perçu indépendamment de la contribution foncière établie sur le terrain occupé par une exploitation minière, sur les machines et les bâtiments qui servent à cette exploitation.

Il frappe les propriétaires des mines qui doivent à l'Etat une double redevance :

1° Une *redevance fixe*, qui est de 10 francs par kilomètre carré de la superficie qui fait l'objet de la concession (*l.* 1810, *art.* 34) ;

2° Une *redevance proportionnelle*, qui, aux termes de la loi de 1810 (*art.* 35) ne peut excéder 5 o/o du *produit net* de l'exploitation, calculé d'après la totalité des extractions. Elle est fixée à 2 1/2 o/o par la loi de 1822 et les concessionnaires ou exploitants peuvent s'en libérer par voie d'abonnement. — L'assiette de la redevance proportionnelle est fixée, pour chaque exercice, d'après les produits de l'année précédente.

Le produit net de l'exploitation, qui fait l'objet de la redevance proportionnelle est évalué d'après une procédure organisée par le décret du 6 mai 1811, de telle façon que les exploitants ne sont pas obligés de dévoiler leurs affaires aux agents du fisc.

En sus du capital des redevances sur les mines, il est perçu 25 centimes additionnels.

Produit. — Exercice 1899. Redevance { *fixe* 19.874 42
proportionnelle . . 631.118 75

Total en principal . . 650.993 17

En 1901 : 3.205.545,22.

Evaluation pour 1903 :
Principal.. 1.280.000
Additionnels 320.000 } 1.600.000 25 centimes additionnels. 162.747 40

Total . . . 813.740 57

Digitized by Google

§ 2

Les droits de douane et les droits d'accise.

1. — LES DROITS DE DOUANE

Il n'existe plus, en Belgique, en fait de droits de douane que des *droits d'entrée*. Les *droits de sortie* ont disparu depuis la loi du 14 août 1865. Le dernier *droit de transit* a été supprimé par l'art. 30 du traité de commerce du 1er mai 1861 avec la France, dont les dispositions ont été généralisées par l'arrêté royal du 16 août 1865, pris en vertu de la loi du 14 août 1865. Toutefois, le transit des produits explosifs autres que les artifices et les munitions de sûreté, est interdit par la loi du 1er mai 1858.

Le tarif douanier belge reste fidèle, dans son ensemble, aux principes libre-échangistes. Il comprend donc surtout des droits fiscaux et relativement peu de droits protecteurs (fils de coton, bétail, viandes, beurre, etc...).

La législation douanière est extrêmement complexe et il est très difficile de coordonner les nombreux textes qui la composent.

Elle est disséminée dans la loi générale du 26 août 1822 et dans la loi du tarif de la même date (*Journal officiel* nos 38 et 39), dans la loi du 6 avril 1843 (répression de la fraude) et dans celle du 4 mars 1846 sur les entrepôts, complétée elle-même par l'arrêté royal du 7 juillet 1847, et en outre dans une série très longue de lois particulières, qu'il est impossible d'énumérer ici. Ces lois subissent de constantes modifications (1).

Le Département des finances publie chaque mois le *Bulletin mensuel du commerce spécial de la Belgique* (annexe *du Moniteur belge*) qui renseigne sur la valeur et le poids des marchandises importées et exportées, d'après les pays de provenance et de destination et chaque année le *Tableau général du commerce de la Belgique avec les pays étrangers*, qui fournit entre autres le développement des perceptions effectuées par espèce de marchandises et par taux des droits appliqués. Cette dernière publication satisfait ainsi aux exigences de l'art. 26 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, en ce qui concerne le produit des droits de douane.

Produit des droits de douane. — Les droits perçus en 1899 au profit du Trésor

(1) On trouvera le texte des lois, arrêtés, etc... dans le *Code des contributions directes, douanes et accises*, 1871. — Puis dans le *Recueil administratif des contributions directes, douanes et accises*. — Enfin, dans le *Pasinomie* et le *Moniteur belge*. — A signaler encore le *Tarif officiel des douanes de Belgique*, publié par le département des finances. Sa dernière édition date du mois d'octobre 1900. Il contient dans sa première partie un résumé de la législation douanière. — A consulter aussi : *Henri Ph. Adam* : Loi générale du 26 août 1822 expliquée et commentée. — Bruxelles, Soc. typographique belge, 1837. — *E. De Mortier* : Code des douanes et accises. — Bruxelles, Larcier, 1890, 2 vol. in 16. — *Pandectes Belges* : tome XXXIII : Vo Douanes et Accises. — *O. Orban* : Manuel de législation douanière belge. Namur, Godenne, 1902.

Digitized by Google

belge se sont élevés à 49.097.222 fr. 16, y compris la part revenant dans ce total au *fonds communal* et au *fonds spécial* (*cf. infrà*).

Au budget de 1903, le produit des droits de douane est évalué à 43.852.870 *francs*, déduction faite de la part du fonds communal, évaluée à 3.883.320 francs et de la part du fonds spécial, évaluée à 2.763.810 francs. Le total brut s'éleverait donc à 50.500.000 francs.

2. — LES DROITS D'ACCISE

D'après une définition, officiellement admise, on entend par accise *un impôt spécial qui frappe la consommation, dans le pays, d'objets produits soit dans le pays, soit à l'étranger*.

Comme le droit de douane, le droit d'accise est un impôt de consommation, mais il en diffère, en ce que le droit de douane frappe uniquement l'entrée des produits sans aucune préoccupation du point de savoir si les produits sont ou ne sont pas livrés à la consommation *dans le pays*. Au contraire, *c'est la consommation dans le pays* qui importe au point de vue du droit d'accise.

Une autre différence d'un intérêt pratique, c'est que le droit de douane, dès l'instant où il devient exigible, soit à l'entrée du pays, soit à la sortie d'entrepôt, doit être payé comptant. Les débiteurs du droit d'accise peuvent, eux, obtenir crédit, moyennant certaines garanties (1).

Les principes généraux de la législation en matière d'accises sont consignés, eux aussi, dans la loi générale du 26 août 1822. D'innombrables lois postérieures, soumises à des remaniements incessants, constituent la partie spéciale de cette législation, qui est des plus compliquées (2).

On peut répartir les accises en deux groupes (3) :

1° **Accises à l'importation**, qui frappent *certains produits d'origine étrangère : vins, sucres bruts, tabacs non fabriqués* ;

2° **Accises sur des produits indigènes :** *vins fabriqués dans le pays, eaux-de-vie indigènes, bières, vinaigres, acide acétique, sucre de betteraves indigènes, glucoses, maltose et sirops, sucre interverti, margarine et autres beurres artificiels, tabacs indigènes*.

Parmi ces droits d'accises, il en est qui n'ont qu'une faible importance au point de vue des ressources qu'ils procurent au fisc. Nous nous contenterons d'indiquer rapidement les lois qui les concernent et leur rendement.

Sucres bruts étrangers . . . . . 332.755. fr. 11 (1899)
(Lois 16 avril 1887, 9 août 1897, 11 septembre 1895).

(1) Cf. sur ces différences : *Session* 1902-1903. Rapport sur le budget des recettes et dépenses pour ordre 1903. Chambre, *Doc. parl.*, N° 41 (réponse à la 1re question). — *Orban* : *l. c.*, pp. 16-18.

(2) A consulter : mêmes recueils et publications que ceux cités plus haut et en outre : *Charles Clavier* : Code des lois et institutions en matière d'accises. — Gand imprimerie Buyck frères, 1902.

(3) Cf. *Orban* : *l. c.* p. 73.

Digitized by Google

Tabacs étrangers non fabriqués	1.376.247. fr. 16 (1899) 1.400.000 (budget 1903)
(Lois 17 avril 1896, 28 décembre 1897, 31 décembre 1900).	
Vinaigres	36.249. fr. 15 (1899) 39.000 (budget 1903)
(Lois des 2 août 1822, 7 février 1844, 20 décembre 1851, 18 juillet 1860, 20 août 1885, 13 août 1887, 20 mai 1898, 31 décembre 1900. Arr. royal 9 avril 1901).	
Acide acétique.	54.445 fr. 28 (1899) 19.500 (budget 1903)
(Loi du 11 juin 1887. Arr. royal du 18 août 1887).	
Glucoses, maltose et sirops, sucre interverti	1.122.676 fr. 15 (1899) 1.000.000 (budget 1903)
(Loi du 19 mai 1898. Arr. royaux des 26, 27, 28 et 29 juillet 1898, du 21 janvier 1899, du 22 avril 1899, du 26 mai 1900, du 8 octobre 1900).	
Margarine et autres beurres artificiels	511.413 fr. 46 (1899) 550.000 (budget 1903)
(Loi du 12 juillet 1895. Arr. royal du 5 août 1897).	
Vins fabriqués dans le pays (*vins mousseux* et *vins fabriqués au moyen de fruits secs*)	26.356 fr. 96 (1899)
(Lois du 18 juin 1883, du 30 décembre 1896. Arr. royaux du 8 juin 1885, 18 juillet 1895, 22 juillet 1897).	

Il faut remarquer que les recettes figurant au compte de 1899 comprennent la part qui revient au fonds communal. Les évaluations du budget de 1903, en ce qui concerne les vinaigres et l'acide acétique sont présentées déduction faite de cette part. Pour obtenir la recette totale, ils doivent être majorés de 21.000 francs pour les vinaigres et de 10.500 francs pour l'acide acétique.

Les droits d'accise les plus importants sont ceux qui grèvent les *vins étrangers*, *les eaux-de-vie indigènes*, *les bières*, *les tabacs indigènes et les sucres de betterave indigènes*.

Nous les examinerons successivement, à l'exception de l'accise sur les sucres dont le régime subira incessamment une refonte complète, rendue nécessaire par la Convention internationale conclue à Bruxelles le 5 mars 1902 (1). Dans notre prochaine Chronique annuelle en même temps que nous exposerons le régime nouveau, nous aurons l'occasion de rappeler le régime ancien.

(1) Un projet de loi relatif à la fabrication et à l'importation des sucres a été déposé par le Ministre des finances, le 18 juin 1903. — La nouvelle loi porte la date du 21 août 1903 (*Moniteur du* 26).

Digitized by Google

VINS ÉTRANGERS

Lois du 12 *mai* 1819, 30 *juillet* 1889, 30 *décembre* 1896, 19 *mai* 1898 *et du* 31 *décembre* 1900.

La loi du 30 décembre 1896, actuellement en vigueur, a tenté de réaliser pratiquement la distinction entre vins fins et vins communs, qui n'était pas faite antérieurement, en imposant d'un droit d'accise plus élevé les vins étrangers importés en bouteilles. Pour ceux-ci, le taux de l'accise est de 60 francs l'hectolitre ; il n'est que de 20 francs pour les vins importés autrement qu'en bouteilles.

Les vins contenant 24 o/o d'alcool ou plus sont considérés comme *liqueurs*. Les vins importés autrement qu'en bouteilles titrant plus de 15° à l'alcoomètre Gay-Lussac, à la température de 15° centigrades, acquittent, outre le droit de 20 francs par hectol. un droit de 3 francs par degré sur la quantité d'alcool excédant 15° ou 11° pour les vins provenant des pays qui n'accordent pas aux marchandises belges le traitement de la nation la plus favorisée ou qui n'ont pas avec la Belgique des arrangements commerciaux.

Produit en 1899 : 6.872.716 fr. 61.

Evaluation pour 1903 : 5.135.000 déduction faite de la part attribuée au fonds communal, évaluée à 2.765.000 francs.

EAUX-DE-VIE INDIGÈNES

Lois du 15 *avril* 1896, 17 *juin* 1896, 29 *mars* 1900, 28 *juillet* 1902, 27 *décembre* 1902, 18 *février* 1903. — *Arrêtés royaux du* 15 *juin* 1896, 18 *juillet* 1896, *des* 2, 3, 4, 5 *et* 6 *novembre* 1896, 5 *mars* 1897, 21 *juillet* 1897, 20 *mai* 1898, 2 *août* 1898, 22 *octobre* 1898, 23 *mars* 1899, 26 *mars* 1899, 5 *août* 1899, 18 *octobre* 1899, 19 *mars* 1900, 22 *mars* 1902, 30 *mai* 1902, 28 *juillet* 1902, 15 *octobre* 1902.

La loi du 18 juillet 1833, modifiée à de nombreuses reprises dans la suite, puis codifiée en dernier lieu par la loi du 17 juillet 1887 avait, pour la perception de l'accise sur l'alcool indigène, substitué à la base du *rendement effectif*, adoptée par le législateur hollandais, la base du *rendement présumé*, qui fut maintenu jusqu'à la loi du 15 avril 1896.

Cette dernière loi rétablit en effet comme base de la perception de l'accise, le rendement réel ou effectif. Elle taxe l'*alcool réellement produit* et non plus l'*alcool présumé produit* par hectol. de contenance de la cuve-matière. Ce fut là sa disposition capitale, qui faisait disparaître l'extrême instabilité de la législation sous le régime antérieur et répondait aux désirs des divers intéressés.

Mais, par contre, cette loi de 1896 continuait à accorder aux distillateurs agricoles, particuliers ou sociétés coopératives, moyennant certaines conditions, une réduction de 15 o/o sur le taux de l'accise. Si ce régime de faveur s'expliquait dans le système du rendement présumé, il ne s'expliquait plus dans le système du rendement réel. On tenta cependant de le justifier par l'in-

Digitized by Google

térêt problématique de l'agriculture. En réalité, il portait une atteinte directe au principe de l'égalité devant l'impôt. Il provoqua la constitution de coopératives fictives et aboutit à jeter, pendant plusieurs années, le trouble dans l'industrie de l'alcool.

Les distillateurs industriels furent gravement lésés dans leurs intérêts par cette concurrence à armes inégales, mais légale des distillateurs privilégiés. « Jusqu'à l'époque de la loi de 1896, la production des distilleries agricoles s'élevait à peine à 10 o/o de la quantité consommée dans le pays ; aujourd'hui, leur part atteint 46 o/o. Leur production a presque quintuplé ; tandis que celle des distilleries industrielles diminuait de plus de 1/5. De 4.000 à 4.500 hectol. qu'elle a été en 1896, l'exportation s'élève actuellement à 110.000 hect. L'explication de ce fait est bien simple : nous exportons des flegmes qui, produits en dessous du prix de revient normal n'en obtiennent pas moins à l'exportation la décharge pleine et entière » (1).

Le gouvernement, par l'organe du Ministre des finances, reconnaissait d'ailleurs qu'il avait fait fausse route (2). « Le gouvernement s'est trompé.... en évaluant à 15 centimes la modération d'impôt nécessaire pour permettre à la distillerie agricole de vivre à côté de la distillerie industrielle..... On ne pouvait s'imaginer, en 1896, que le prix de revient normal du litre de flegmes, qui était alors de 25 à 30 centimes pourrait tomber à 15 ou 16 centimes. Ce résultat est dû aux progrès industriels dépassant toutes les prévisions, réalisés par la distillerie, grâce aux dispositions de la loi de 1896, et il se trouve aujourd'hui que la réduction d'impôt accordée aux distilleries agricoles est presque l'équivalent du prix de revient lui-même... C'est absolument excessif... A mon avis, la solution du problème se trouve dans l'abaissement du taux de la réduction ».

C'est, en effet, par ce moyen que la *loi du* 29 *mars* 1900 tenta de trancher, sans y réussir, la question des distilleries. Cette loi mécontenta tous les intéressés : les distillateurs industriels, qui jugeaient la réduction trop forte après comme avant et les distillateurs agricoles, qui déclaraient ne pouvoir plus soutenir la concurrence sous le nouveau régime.

Il était d'autre part impossible de revenir purement et simplement au principe de l'égalité devant l'impôt et de supprimer toute réduction, à peine de ruiner les distilleries agricoles qui s'étaient établies sur la foi de la loi de 1896.

Alors, trois solutions furent proposées :

1° Expropriation des distilleries agricoles avec indemnité et abandon de toute la production aux distilleries industrielles ;

2° Expropriation des distilleries industrielles, dans les mêmes conditions. Dans l'un et l'autre cas, le fisc se rembourserait facilement du paiement de l'indemnité par un accroissement du taux de l'accise ;

(1) Discours du Ministre des finances. Sénat, 27 décembre 1899.
(2) *Ibid.*

Digitized by Google

3° Monopole de la distillerie aux mains de l'Etat, monopole avec production décroissante (1).

De ces trois solutions, la première fut adoptée par *la loi du 28 juillet* 1902.

Le but de cette loi est de concilier le retour au droit commun, c'est-à-dire la suppression du privilège des distilleries agricoles (et indirectement de celles-ci) avec le respect des droits acquis par elles en vertu de la loi de 1896.

La loi laisse donc aux distilleries agricoles existantes le choix entre deux solutions :

1° Maintien d'une réduction du droit, mais moins élevée qu'auparavant et ne dépassant pas 8 ou 10 centimes selon les cas (*art.* 1, § 2). La loi remplace d'ailleurs par des dispositions nouvelles les art. 6, 7, 8, 10 et 11 de la loi de 1896, qui définissaient les distilleries agricoles admises au bénéfice de la réduction, ainsi que les conditions de celles-ci (*art.* 1) ;

2° Les distillateurs agricoles peuvent renoncer à l'exercice de leur industrie et dans ce cas l'Etat leur paiera une indemnité, moyennant laquelle il deviendra propriétaire des appareils et ustensiles de l'usine (art. 2).

Cette indemnité sera fixée par un collège d'experts. Mais les intéressés peuvent demander que l'indemnité soit réglée d'après un barême qui sera fixé par un arrêté royal (il l'a été par l'*arrêté royal du 28 juillet* 1902).

Le résultat de cette loi sera la disparition à bref délai de la distillerie agricole privilégiée. Dès aujourd'hui, en effet : sur 239 distillateurs agricoles qui se trouvent dans les conditions prévues par la loi du 28 juillet 1902 : 214 ont déclaré renoncer à leur industrie et réclamé l'indemnité qui leur est due de ce chef. 25 distillateurs agricoles seulement, jouiront *à titre personnel*, de la réduction d'impôt (2).

Le taux de l'accise sur les eaux-de-vie indigènes avait été maintenu d'abord par la loi du 15 avril 1896 à 64 *francs*, par hectol. à 50°. Il fut porté à 100 *francs* par la loi du 17 juin 1896 et à 150 *francs* par hectol. à 50° de l'alcoomètre de Gay-Lussac à la température de 15° centigr. par la loi du 18 février 1903 (art. 3). Cette même loi élève d'une manière correspondante les droits d'entrée sur les eaux-de-vie étrangères.

Produit de l'accise :

En 1899 : 52.663.509 fr. 17.

Evaluation du budget de 1903 : 58.000.000 { 44.708.320 (Etat) / 13.291.680 (fonds communal).

BIÈRES

Lois des 2 *août* 1822, 21 *août* 1846, 20 *décembre* 1851, 18 *juillet* 1860, 20 *décem-*

(1) Cf. proposition de loi Carton de Wiart et consorts. Séance du 25 juillet 1899. — *P. Berryer* : Le monopole de l'alcool. Liège, Demarteau, 1898. — On consultera avec intérêt sur cette question des distilleries en Belgique, l'excellente étude de *L. Antheaume*. *L'alcool en Belgique*. Paris, Vigot, 1901.

(2) Cf. Rapport sur le budget des voies et moyens pour 1903. Réponse du gouvernement à la 1re question. *Session* 1902-1903. Chambre. *Doc. parlem.*, N° 13.

Digitized by Google

bre 1862, 20 *août* 1885, 13 *août* 1887, 31 *décembre* 1900, 30 *décembre* 1901. — *Arr. royaux des* 8 *et* 9 *avril* 1901.

En vertu de la loi organique du 20 août 1885, l'accise sur la fabrication des bières est perçue, au choix du brasseur, d'après l'une des deux bases suivantes :

1° Quantité de la farine de malt déclarée ;

2° Capacité de la cuve-matière.

Si le brasseur choisit la première base, il paie 0 fr. 10 par kilogr. de farine déclarée (*art.* 3). Le brasseur doit faire une déclaration. Les agents du fisc ont les pouvoirs nécessaires pour en vérifier l'exactitude. Mais la loi prévoit aussi un mode indirect de vérification qui est le suivant.

Elle suppose que 1 kilogr. de farine déclarée doit produire 25 litres de moût, à la température de 17 1/2 degrés centigr., ramenés à un degré de densité. C'est le rendement légal. Si le rendement réel dépasse le rendement légal de plus de 2 litres 1/2, il y a fraude. Le brasseur a dû déclarer moins de farine que la quantité réellement travaillée et il encourt dès lors les pénalités prévues à l'art. 12 de la loi.

Lorsque le brasseur a choisi d'être taxé d'après la contenance de la cuve-matière, il paie 4 francs par hectol. de capacité de la cuve. Mais en vertu de la loi du 30 décembre 1901, cette base sera supprimée à partir du 1er janvier 1904. A la date du 31 décembre 1900, on ne comptait en effet que 136 brasseries de minime importance sur les 3.223 recensées dans le pays, qui avaient fait choix de cette base de perception.

L'exposé général du budget de 1902 promet une codification prochaine des lois sur la brasserie.

Produit de l'accise :

En 1899 : 19.441.583 fr. 99.

Budget de 1903 : 20.500.000 francs { 13.325.000 (Etat) / 7.175.000 (fonds communal).

TABACS INDIGÈNES

Lois du 17 *avril* 1896, 28 *décembre* 1897, 31 *décembre* 1900. — *Arr. royaux des* 5, 6. 8, 9 *et* 10 *juin* 1897.

Créée par la loi du 28 juillet 1879, l'accise sur les tabacs prit d'abord la forme d'un impôt sur la culture. — La loi du 17 avril 1896 abolit l'impôt à la culture et donne à l'accise le caractère d'un impôt à la fabrication qui comprend un double droit : *le droit d'accise* et *le droit de licence*. — Elle élève en même temps les droits d'entrée sur les tabacs étrangers.

Le *droit d'accise* (art. 3 et 4) est de 15 francs par 100 kilogr., quelle que soit l'espèce ou la qualité des tabacs. Il frappe :

1° les tabacs étrangers non fabriqués ;

2° les tabacs indigènes séchés, à l'exception de ceux utilisés par les planteurs pour la consommation domestique.

Digitized by Google

Il est acquitté :

1° Pour la 1re catégorie, par le débiteur des droits d'entrée, en même temps que ces droits ;

2° pour la 2e catégorie. A. — Par l'*acheteur*, au moment de la sortie des dépôts du planteur ; B. — Par le *planteur*, s'il est lui-même fabricant, au moment de la mise en fabrication.

Il n'y a pas lieu à payement immédiat, si les tabacs sont déclarés sur compte d'un entrepôt fictif ou particulier d'un négociant ou fabricant ou sur compte de crédit à terme d'un fabricant.

Le *droit de licence* (art. 5 à 11) atteint tous ceux qui s'occupent du *commerce*, de la *fabrication* ou du *débit* des tabacs.

Sont dispensés de ce droit : les débitants de boissons et les marchands en détail ou boutiquiers qui, vendant accessoirement des tabacs fabriqués, sans enseigne ni étalage, sont rangés dans la dernière classe des débitants de tabac.

Ceux qui sont assujettis au paiement de ce droit de licence sont dispensés du paiement du droit de patente. Il n'y a donc pas de cumul des deux droits.

Produit de l'accise. — En 1899 : 482.260 fr. 56 (1).

Budget de 1903 : 660.000 francs (1).

FONDS COMMUNAL ET FONDS SPÉCIAL

Ces deux fonds intéressent spécialement les finances communales. Mais leur intime relation avec le produit des droits de douane et d'accise nous oblige à les caractériser rapidement.

Le *fonds communal* a été institué par la *loi du* 18 *juillet* 1860. Cette loi, ayant aboli les octrois communaux, il fallut trouver le moyen d'indemniser les communes de la perte de cette source de leurs revenus.

La question fut résolue par l'abandon fait par l'Etat aux communes d'une part importante dans le produit brut des postes, des droits de douane et des accises.

La composition première du fonds communal établie par la loi de 1860 a été modifiée dans la suite. Elle est aujourd'hui la suivante :

I. — 41 o/o du produit brut des *postes*.	11.177.420 francs
II. — *Douanes* :	
1° Recette intégrale des droits d'entrée sur les cafés. (2)	2.900.000 —
A reporter.	2.900.000 francs

(1) Non compris le produit de l'accise sur les tabacs étrangers (cf. *suprà*).

(2) *La loi du* 18 *février* 1903 (*art.* 3) abolit les droits d'entrée sur le café et ne laisse subsister qu'un léger droit (10 francs les 100 kilogr.) sur le café torréfié, qui, à l'importation, dissimule le plus souvent une marchandise frelatée. — « La Belgique aura ainsi l'honneur d'être, en Europe, le seul pays où les trois produits servant à la préparation des boissons

Digitized by Google

Report.	2.900.000 francs
2° 22.916 o/o des droits d'entrée sur les eaux-de-vie.	458.320 —
3° 35 o/o du produit des droits d'entrée sur les bières	227.500 —
4° 35 o/o du produit des droits d'entrée sur les sucres	105.000 —
5° 35 o/o du produit des droits d'entrée sur les vinaigres et acides acétiques	87.500 —
6° 35 o/o du produit des droits d'entrée sur les betteraves	52.500 —
7° 35 o/o du produit des droits d'entrée sur les sirops et mélasses	52.500 —
	3.883.320 francs
III. — *Accises* :	
1° 22.916 o/o de l'accise sur les eaux-de-vie . .	13.291.680 —
2° 35 o/o du produit de l'accise sur les vins étrangers	2.765.000 —
3° 35 o/o du produit de l'accise sur les bières. .	7.175.000 —
4° — — — — vinaigres.	21.000 —
5° — — — l'acide acétique.	10.500 —
6° 35 o/o du produit de l'accise sur les sucres. .	2.940.000 —
	26.203.180 —
Total général (évaluations pour 1903).	41.263.920 francs

Comment s'opère la répartition du fonds communal entre les communes intéressées ?

La règle suivie à cet égard est que le fonds doit être distribué autant que possible en proportion de la part plus ou moins grande prise par les communes dans l'alimentation ou la composition du dit fonds.

Or, ce fonds se composant principalement d'impôts de consommation, le législateur a supposé que les communes contribuaient à l'alimenter en proportion de la richesse respective de leurs habitants. En conséquence, la loi de 1860 art. 3, § 1 décide que le fonds communal sera réparti chaque année, entre les communes « au prorata du principal de la contribution foncière sur les propriétés bâties, du principal de la contribution personnelle et du principal des cotisations de patentes ». Le total des impôts directs payés par chaque commune devenait ainsi, aux yeux du législateur de 1860, la mesure de la richesse

les plus recommandables : le chocolat, le thé et le café soient exemps de tout impôt » (*Exp. des motifs. Session* 1902-1903. *Chambre. Doc. parl. N°* 90).

D'autre part, le produit du droit sur les cafés étant entièrement versé au fonds communal, la loi a compensé la perte résultant pour ce dernier de l'abolition du droit, en élevant de 13.750.000 francs à 17 millions sa part dans l'accise sur les eaux-de-vie (*art.* 4).

Digitized by Google

de ses habitants et indirectement de sa contribution dans la composition du fonds communal.

Le législateur faisait donc abstraction de la population de la commune, élément qui n'est pas sans importance cependant au point de vue du rendement des impôts de consommation.

La loi du 30 décembre 1896 (*art.* 16 *à* 18) a modifié en ce sens la base de répartition du fonds communal.

Art. 16 : A partir de 1896, il est attribué à chaque commune, à titre de minimum de quote-part dans la répartition annuelle du fonds communal une somme égale à la quote-part qu'elle a touchée pendant l'année 1895.

Art. 17 : En cas d'insuffisance de recettes du fonds communal, la somme nécessaire pour assurer à chaque commune le minimum déterminé par l'article précédent est prélevé sur *la réserve* (organisée par *la loi du* 20 *décembre* 1862).

Art. 18 : L'excédent des recettes du fonds communal sur le total des sommes attribuées aux communes à titre de minimum de quote-part, déduction faite éventuellement de la retenue au profit du fonds de réserve, est réparti, en même temps que le produit du 2e semestre du fonds spécial-communal, *d'après les bases de répartition instituées pour ce dernier fonds* ».

Or, la base adoptée pour le fonds spécial est le *chiffre de la population* (loi 1889, art. 1, 5, 15). — Cette base a été précisée par la *loi du* 30 *décembre* 1896, *art.* 15 : « L'art. 15 de la loi du 19 août 1889 est modifié ainsi qu'il suit : la population mentionnée à l'art. 5 s'entend de la population de droit telle qu'elle est constatée par le recensement décennal publié avant le 1er janvier.

« Il en est de même de la population mentionnée à l'art. 1er ; toutefois, à partir de 1896, la population de fait au 31 décembre de l'année qui précède celle de la répartition sera substituée à la population de droit, chaque fois qu'au cours d'une période décennale la première excédera la seconde de plus de 10 o/o ».

Cette nouvelle base de répartition adoptée depuis 1896 a fait l'objet de vives critiques, notamment de la part des grandes villes qui se prétendent lésées dans leurs intérêts (1). L'écho de leurs doléances a retenti à diverses reprises à la Chambre et au Sénat.

Le paiement de la part attribuée à chaque commune dans le fonds communal a lieu par les soins de la Caisse générale d'épargne et de retraite, d'après les règles prescrites par la loi de 1860 (*art.* 3, §§ 2, 3, 4).

Le *fonds spécial* a été créé par la *loi du* 19 *août* 1889, dans le but d'augmenter les ressources des communes (art. 1),

Il se compose : 1° du produit du *droit de licence* établi par la même loi (*art.* 4 *à* 14). Toute personne qui, *à partir du* 17 *juillet* 1889, établit un débit

(1) Cf. *Montigny* : Principes de finances et de comptabilité communales. — Gand, 1898. Annexe.

Digitized by Google

en détail de boissons alcooliques est soumise à un droit de licence, qui oscille entre 60 et 200 francs, d'après la population des communes. Le produit de ce nouvel impôt est donc versé au fonds spécial.

2° Du produit des droits d'entrée sur le bétail et sur les viandes (établis en 1887).

Et *l'art.* 2 de la loi ajoute : « Tant que le produit de ces impôts n'atteindra pas un chiffre suffisant pour allouer aux communes une quote-part calculée à raison *d'un franc* par habitant, la somme nécessaire pour parfaire ce chiffre sera prélevée sur le produit des droits d'entrée ».

Or, au budget de 1903 :

Le produit du droit de licence est évalué à	3.930.000
— des droits sur le bétail et les viandes fraîches à	2.000.000
Total.	5.930.000

La population du pays étant de 6.693.810 habitants, il manque donc une somme de 763.810 francs pour attribuer aux communes le minimum d'un franc par habitant. Ce manquant sera prélevé sur le produit des droits d'entrée.

La base de répartition du fonds spécial est le chiffre de la population des communes (l. 1889, art. 1) tel qu'il a été précisé par la loi du 30 décembre 1896, art. 15 (*cf. suprà*).

Le fonds spécial est payé d'après les mêmes règles que le fonds communal (*l.* 1889, *art.* 3, *l.* 1860, *art.* 3, § 2, 3, 4).

Il existe un projet de loi du gouvernement qui propose de modifier l'organisation du droit de licence, objet de nombreuses critiques et de vives récriminations, et de le remplacer par une taxe d'ouverture sur les débits de boissons, *généralisée*.

Ce projet aboutit aussi à la *fusion* du fonds communal et du fonds spécial (1).

§ 3

Les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque, de timbre et les droits de succession (2).

La législation fiscale belge, en cette matière, n'offrant pas de particularités

(1) Projet de loi modifiant la constitution du fonds communal, généralisant le droit de licence et instituant une taxe d'ouverture sur les débits de boissons.

Session 1900-1901. Séance du 15 mars 1901. Chambre. *Doc. parlem.* N° 128.

(2) A consulter :

Bastiné : Code de l'enregistrement, 2e édition. Bruxelles, 1884.

— Théorie du droit fiscal dans ses rapports avec le notariat. 2e édition. — Bruxelles, Bruylant, 1872-1878. — 2e édition.

Maton : Principes du droit fiscal. — Bruxelles, 1891.

A. Schicks : Traité élémentaire du droit fiscal dans ses rapports avec le notariat et avec la profession d'avocat. Louvain, 1895.

A. *Schicks* : Dictionnaire des droits d'enregistrement, de succession, de timbre, de trans-

Digitized by Google

propres, nous nous contenterons d'indiquer sommairement la date des lois à consulter et le rendement de ces impôts. Nous faisons exception toutefois pour les droits de succession qui nous arrêteront plus longuement.

Enregistrement. — Lois des 22 frimaire an VII, 27 ventôse an IX, 31 mai 1824, 30 décembre 1832, 4 juin 1855, 5 juillet 1860, 1er juillet 1869, 28 mars 1870, 24 mars 1873, 10 juillet 1877, 28 juillet 1879, 7 août 1881, 15 avril 1884, 17 juin 1887, 6 août 1887, 31 décembre 1888, 30 juillet 1889, 9 août 1889, 30 juillet 1892, 12 avril 1894, 21 et 23 juin 1894, 27 juin 1895, 6 et 11 septembre 1895, 21 mai 1897.

Produit en 1899 :

Droits d'enregistrement fixes	1.667.749 fr. 28
— — gradués	184.169 — 50
— — proportionnels	22.087.701 — 22
Droits spéciaux :	
Lettres de noblesse . . . . . (lois des 31 mai 1824, art. 12 et 28 juillet 1879, art. 1).	1.450 — »
Permis de changer le nom de famille. . . . . (*Ibidem*)	870 — »
Naturalisations. . . . . (loi 7 août 1881, art. 1 et 2).	21.250 — »
Total . . .	23.963.190 — »

Evaluations pour 1903 : 26.000.000 francs. — *Naturalisations* : 13.000 francs.

Greffe. — Lois des 21 ventôse an VII et 22 prairial an VII. — Décret du 12 juillet 1808, lois des 5 juillet 1860, 28 juillet 1879, 25 novembre 1889, 23 juin 1894, 23 juin 1895).

Produits en 1899 :

Mise au rôle	Justices de paix.	44.208	»
	Cours et tribunaux.	179.439	»
Légalisations et recherches	Justices de paix.	2.716	»
	Cours et tribunaux.	3.255	25
Vacations, rédactions et expéditions	Justices de paix.	191.936	65
	Cours et tribunaux.	524.303	67
Droits partiels	Justices de paix.	11	99
	Cours et tribunaux.	58	04
	Total. . . .	945.928	60

Evaluations pour 1903 : 1.000.000 de francs.

cription, d'hypothèque. — Bruxelles, Bruylant, 1898 (en cours de publication. 2 volumes parus).

Pandectes belges : les traités parus dans cette collection sont :

Enregistrement (tome XXXVI).

Greffe (droits de) (tome XLIX).

Inscription hypothécaire (droits d'). (tome LIII).

Digitized by Google

Hypothèques. — Lois des 21 ventôse an VII, 3 janvier 1824, 30 mars 1841, 18 décembre 1851, 1er juillet 1869, 24 mars 1873, 28 juillet 1879, 21 août 1879, 9 août 1889, 30 juillet 1892, 21 mai 1897, 27 décembre 1902.

Produit en 1899 :

Inscriptions.	268.315 fr. 08
Transcriptions.	3 881.080 fr. 98
Total . . .	4.149.396 fr. 06

Evaluations pour 1903 : 4.200.000 francs.

Timbre. — Lois du 25 mars 1891 (code du timbre), 25 juillet 1893, 12 avril 1894, 21 et 23 juin 1894, 27 juin 1895, 6 et 11 septembre 1895.

Produit en 1899 :

Débit	Timbres fixes	676.570 »
	— proportionnels pour effets de commerce	457.742 60
	— adhésifs pour effets de commerce créés à l'étranger, payables en Belgique	306.623 95
	— adhésifs pour effets de commerce créés à l'étranger, payables à l'étranger	16.404 33
	— pour affiches	353.008 64
	— de dimensions.	2.153.839 45
	Total . . .	3.964.188 97
Timbre à l'extraordinaire	Timbres fixes	595 50
	— proportionnels	5.583.569 84
	— de dimension (papiers blancs).	393.560 90
	— — — (pour affiches) .	41.921 22
	Total	6.019.647 46
	Total général. . . .	10.425.400 68

Evaluations pour 1903 : 8.000 000 de francs.

Droits de succession (1). — Lois du 22 frimaire an VII. Arrêtés du 2 mars 1814, du 11 juin 1815. Lois du 27 mars 1817, 17 décembre 1851, 28 juillet 1879.

Ils sont au nombre de trois :

1° Le droit de succession proprement dit ;

2° Le droit de mutation par décès ;

3° Le droit de mutation en ligne directe.

(1) A consulter : *Bastiné* : Théorie du droit fiscal, vol. II. — *J. Passy* : Les taxes successorales en Belgique. *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, 1889. — *G. Van den Bossche* : L'impôt sur les successions en Angleterre, en France, en Belgique. — Extrait de la *Revue des questions scientifiques*. Louvain, 1900.

Digitized by Google

1. *Droit de succession.* — Il est à charge des héritiers en ligne collatérale seulement. Il frappe *tous les biens meubles et immeubles* sis en Belgique ou à l'étranger, délaissés par tout *habitant du royaume,* c'est-à-dire par celui qui y a établi son domicile ou y a le siège de sa fortune.

Le droit est perçu sur *la valeur nette* des biens recueillis. Il y a donc lieu à déduction des dettes (loi 1817, art. 12, loi de 1851 : art. 11, 12, 13, 14).

La liquidation des droits est faite d'après la déclaration des héritiers ou des légataires universels.

Le taux de l'impôt varie de 5.50 o/o à 13.80 o/o, d'après le degré de parenté entre le défunt et ses héritiers ou légataires. Toute succession dont l'actif net ne dépasse pas la somme de 639 fr. 92 est exempte de droits.

2. *Droit de mutation par décès.* — Il est établi sur la valeur, *sans déduction de dettes,* des *biens immeubles sis en Belgique,* recueillis ou acquis en propriété ou en usufruit par le décès de quelqu'un qui n'est pas habitant du royaume.

Déclaration de l'héritier. Le taux du droit est de 1.40 o/o ou de 6.80 o/o, selon que les héritiers appartiennent à la ligne directe ou à la ligne collatérale du défunt ou qu'ils sont ses parents adoptifs ou lui sont étrangers.

3. *Droit de mutation en ligne directe.* — A charge des héritiers, donataires ou légataires qui succèdent en ligne ascendante ou descendante à un habitant du royaume. A charge aussi de l'époux survivant, dans les cas prévus par la loi de 1817, art. 24, n°s 2 et 3.

Cet impôt est *exclusivement* dû sur la valeur des *immeubles* situés dans le royaume et des rentes et créances hypothéquées sur les immeubles sis en Belgique, déduction faite des dettes hypothécaires grevant les biens soumis à l'impôt.

Mode particulier d'évaluation des immeubles échus en ligne directe l. 1851, art. 3). Evaluation des rentes (l. 1851, art. 13). Evaluation des créances (l. 1817, art. 1).

Le taux du droit est de 1.40 o/o (l. 1879).

La part de chaque héritier ou légataire et de l'époux survivant ne s'élevant pas, après déduction des dettes, à la somme de 1.000 francs, est exempte de l'impôt.

Un projet de codification des droits de succession et de mutation par décès avait été déposé par le gouvernement au cours de la session extraordinaire de 1890. Ce projet est venu à tomber en 1892, par suite de la dissolution des Chambres et n'a plus été représenté depuis.

Le régime des droits de succession fait l'objet de vives critiques, notamment au point de vue de l'impossibilité où se trouve l'administration, dans la législation actuelle, d'empêcher les fraudes et les fausses déclarations, qui sont pour ainsi dire entrées dans les mœurs, en matière de successions mobilières.

Digitized by Google

Diverses propositions de lois dûes à l'initiative parlementaire ont été déposées sans succès jusqu'à présent.

Produit des droits en 1899.

Droits de succession	16.985.312 fr. 97
Droits de mutation par décès.	319.402 — 31
Droits de mutation en ligne directe. . . .	2.325.808 — 50
Droit de mutation entre époux	338.421 — 34
Total. . .	19.968.945 — 12

Evaluations pour 1903	Successions et mutations par décès :	19.300.000
	Droits de mutation en ligne directe :	2.300.000
	Droit dû par les époux survivants :	400.000
	Total	22.000.000

*
* *

Afin de compléter cette étude, il serait nécessaire de parler maintenant du régime belge en matière d'emprunt et de dette publique. Nous y renonçons cependant, de peur d'allonger outre mesure cet exposé et parce que nous aurons l'occasion d'aborder cette question dans notre prochaine chronique annuelle, à propos de la récente loi belge sur l'amortissement de la dette.

Ernest Dubois,
Professeur à l'Université de Gand.

Digitized by Google

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

SOMMAIRE. — **Section I. Finances nationales.** — § 1. Morcellement des valeurs mobilières en France. — § 2. Produits des contributions indirectes en 1902.
Section II. Finances locales. — § 1. La situation financière des communes en 1902. — § 2. La réforme des octrois. — § 3. Produits des contributions directes applicables, pour l'année 1901, aux dépenses des départements, des communes et des bourses et chambres de commerce.

SECTION I

FINANCES NATIONALES

§ 1

Statistique sur le morcellement des valeurs mobilières en France (1).

Dans des études très appréciées, M. A. Neymarck a montré que la fortune mobilière, importante par sa masse, était éparpillée presque à l'infini et que cet éparpillement constituait une « poussière de titres » et une « poussière de revenus ». Il a notamment indiqué le nombre des certificats nominatifs d'actions et d'obligations des six grandes compagnies de 1860 à 1900 et relevé la moyenne des titres inscrits sur chacun d'eux. Dans l'étude actuelle, M. A. Neymarck n'a pas voulu se borner à ces seules constatations ; il a tenu à répondre à une objection que l'on peut toujours faire contre l'emploi des moyennes en statistique. Dans ce but, il a relevé, sur plus de

(1) Statistique présentée p. M. Alfred Neymarck, à la Société de statistique de Paris (séance du 18 février 1903).

Digitized by Google

110.000 certificats nominatifs d'actions et de 520.000 certificats nominatifs d'obligations, le nombre de titres inscrits, compagnie par compagnie, de manière à pouvoir dire combien il existe de certificats d'un titre, de 2 titres, de 10 titres, de 100, 200, 500 ou 1.000 titres, etc. De ce travail important nous extrayons les contatations suivantes :

Sur un total de 520.961 certificats nominatifs d'obligations 3 p. 100 des six grandes compagnies, examinés par M. Alfred Neymarck, il existait, au 31 décembre 1900, 354.731 certificats de 1 à 24 obligations, soit une proportion de 68 p. 100 ; 137.681 certificats de 25 à 100 obligations, soit une proportion de 26,4 p. 100. Ainsi, près de 95 p. 100 des obligations nominatives sont la propriété de rentiers qui possèdent au maximum 100 titres. Les obligataires possédant de 1 à 10 obligations forment l'immense majorité, soit, en chiffres ronds, 48 p. 100 du total ; ceux qui possèdent de 11 à 24 obligations forment 20 p. 100 et ceux qui possèdent de 25 à 100 obligations, 26,4 p. 100 du total. Les 6 p. 100 restant appartiennent à ceux qui possèdent 101 obligations et au-dessus.

M. A. Neymarck a procédé au même travail pour les certificats nominatifs d'actions des compagnies de chemins de fer et trouvé que les petits actionnaires forment l'immense majorité des détenteurs de titres ; cette grande majorité est comprise parmi les porteurs d'une action et ceux qui possèdent de 2 à 50 actions. Les actionnaires possédant de 25 à 100 actions représentent à peine 12 p. 100 de l'ensemble. Au-dessus de 100 actions, il existe à peine 1 p. 100 des titres. Quant aux actionnaires possédant plus de 500 actions nouvelles, dans toutes les compagnies il existe en tout 12 certificats sur un ensemble de 114.169 certificats examinés.

On peut dire, sans doute, qu'une même personne peut posséder plusieurs certificats dans une société et dans plusieurs compagnies. M. Alfred Neymarck fait observer que, dans le premier cas, la possession de plusieurs certificats d'une même compagnie est chose rare. Pour éviter les risques de perte ou de vol, les complications pour l'encaissement des coupons, les titulaires de plusieurs certificats ne tardent pas à les grouper en un seul.

M. A. Neymarck a fait porter sa statistique seulement sur les titres nominatifs et non sur les titres au porteur, pour 2 raisons : d'abord, une statistique nominative présente plus d'autorité ; ensuite les titres nominatifs sont en immense majorité : sur 100 obligations, 75 p. 100, sont au nominatif et près de 60 p. 100 des actions sont nominatives. Il est assez curieux d'observer à ce sujet, que les titres de rentes françaises nominatives existent dans la même proportion que les titres de chemins de fer.

Après avoir présenté cette statistique nouvelle, M. Alfred Neymarck indique comment se subdivise celle des porteurs de rentes françaises. D'après le

Digitized by Google

compte général de l'administration des finances pour l'année 1900, sur 456 millions de rentes 3 p. 100, il existait 342 millions de rentes nominatives comprises dans 858.949 certificats, 8 814.209 millions de rentes mixtes comprises dans 80.489 certificats, et 104 millions de rentes 3 p. 100 au porteur divisées en 1.498.167 coupures sur lesquelles il y en a 1.190.901 de 3 à 50 fr. de rente. L'ensemble des rentes françaises est réparti aujourd'hui entre plus de 5 millions d'inscriptions. — Sur l'ensemble des titres, plus de 80 p. 100 appartiennent à des rentiers qui possèdent de 2 à 50 fr. de rente. Le nombre de porteurs de rentes sur l'État dépasse 2 millions.

M. Neymarck étend sa démonstration aux actions de la Banque de France qui appartiennent, pour la très grande majorité, à de petits actionnaires détenteurs de une à cinq actions, aux actions et obligations du Crédit foncier, aux obligations de la Ville de Paris également très divisées. L'étude de la répartition de chacune de ces catégories de titres fournit une autre preuve de la diffusion et du morcellement à l'infini des valeurs mobilières.

Sur un chiffre global de 85 à 90 milliards dont se compose la fortune mobilière appartenant en propre à nos capitalistes et rentiers français, 55 milliards sont représentés par des titres de rente, des actions et obligations de chemins de fer, des titres du Crédit foncier et de la Ville de Paris, tous véritables titres d'épargne. Ces milliards, imposants par leur total, sont plus imposants encore quand on les rapproche du nombre de personnes à qui ils appartiennent. Ce sont de petites gens qui, en majorité, les détiennent.

M. Alfred Neymarck fait une comparaison entre le nombre de propriétaires immobiliers et fonciers et celui des propriétaires mobiliers. — Il existe, dit-il, d'après les résultats de l'évaluation des propriétés non bâties de 1879-1881 : 8.454.218 propriétaires ; 61.748.120 îlots de propriétés ; 125.997.345 parcelles figurent sur les plans du cadastre ; 150.429.461 existent actuellement, d'après l'enquête prescrite par le directeur général des contributions directes, le 7 mai 1901. Beaucoup de propriétaires fonciers sont également possesseurs de titres mobiliers et, parmi ces derniers, il s'en trouve également qui possèdent un champ, une vigne, une maison, etc. — On peut estimer que, en France, sur 10 millions d'électeurs, il y a de 7 à 8 millions de petits capitalistes et rentiers, propriétaires fonciers, détenant un lopin de terre comme d'autres détiennent un titre de rente, une action ou une obligation de chemins de fer, un titre de Crédit foncier. Une telle dissémination de la fortune n'existe nulle part ailleurs ; cette petite épargne, prévoyante, économe, grossit chaque année ; bon an, mal an, elle met de côté, d'une façon ou d'une autre, en placements fonciers ou mobiliers, 1.500 millions à 2 milliards.

Digitized by Google

§ 2

Produits des contributions indirectes en 1902.

Le total des produits de 1902 s'élève à. . . .	1.177.271.529 francs.
(y compris, par évaluation, les droits à rattacher à cet exercice, soit 11.874.340).	
Comparé aux résultats de 1901, soit . .	1.178.956.423 —
ce chiffre fait ressortir une diminution de . .	1.684.894 —
Mises en regard des évaluations budgétaires, ci...	1.220.503.600 —
les constatations de 1902 présentent une diminution de.	43.232.071 —

Voici le détail :

NATURE DES TAXES	EXERCICE 1901	EXERCICE 1902	AUGMENTATION	DIMINUTION
1° Boissons : *Vins*.....	67.828.521	68.927.520	1.098.999	»
Cidres.....	6.564.923	3.933.564	»	2.631.359
Alcools — Spiritueux proprement dits et vins artificiels.....	296.370.745	289.962.571	»	6.408.174
Alcools — Vermouts et vins de liqueur.....	11.083.209	11.323.989	240.780	»
Alcools — Vins alcoolisés ...	631	935	304	»
Vins de raisins secs.....	1.374	783	»	591
Bières.....	13.512.927	13.080.913	»	432.014
Droits de 40 et de 50 cent. par expédition.....	4.681.034	4.020.389	»	660.645
2° Sels (non compris les sels de douane) (1).....	9.644.933	10.105.864	460.931	»
3° Huiles animales et végétales.....	1.855.830	1.885.033	29.203	»
4° Bougies et acide stéarique.	7.749.731	7.636.894	»	112.837
5° Vinaigres et acides acétiques.....	2.807.914	2.709.133	»	98.781
6° Chemins de fer et tramways à traction mécanique.	62.926.924	63.703.138	776.214	»
7° Voitures publiques de terre et d'eau	4.779.215	4.648.245	»	130.970
8° Licences.....	37.911.392	36.655.403	»	1.255.989
9° Autres droits divers.....	54.764.622	37.504.547	»	17.260.075
10° Dynamite.....	2.313.784			
11° Sucres (contributions indirectes) (2).....	135.464.031	2.209.007	»	104.777
12° Allumettes chimiques...	32.434.448	151.853.115	16.389.084	»
13° Tabacs.....	413.517.061	33.764.222	1.329.774	»
14° Poudres à feu.....	12.743.174	420.530.042	7.012.981	»
		12.816.222	73.048	»

(1) Les sels de douane accusent une diminution de 879.000 francs qui laisse finalement le Trésor en perte de 418.000 francs.

(2) Les recettes effectuées par les douanes s'élèvent pour 1901 à 20.809.173 et pour 1902 à 22.822.000 fr. en augmentation de 2,012.827. Au total (contributions indirectes et douanes), les sucres ont produit en 1901 156.273.204 francs.

— en 1902	174.675.115 —
soit une augmentation de.	18.401.911 —

Digitized by Google

SECTION II

FINANCES LOCALES

§ 1

Situation financière des communes en 1902 (France) (1).

1° Le nombre des communes en 1902 était de 36.191 comprenant une population de 38.517.332 habitants et une superficie de 52.935.477 hectares.

2° Les *recettes ordinaires* prévues aux *budgets primitifs* ont été, au cours des 10 dernières années, les suivantes :

ANNÉES	FRANCE entière	PARIS	AUTRES communes
	fr.	fr.	fr.
1891	675.009.532	264.691.174	410.318.358
1895	730.380.393	291.831.810	438.548.583
1900	794.120.672	321.221.758	472.898.914
1902	806.244.021	313.635.214	492.608.807

3° Les *dépenses ordinaires* prévues aux *budgets primitifs* ont été, au cours des dix dernières années, les suivantes :

ANNÉES	FRANCE entière	PARIS	AUTRES communes
	fr.	fr.	fr.
1891	641.619.116	264.691.174	376.927.942
1895	693.814.543	291.831.810	401.982.733
1900	761.164.105	321.221.758	439.942.347
1902	772.555.066	313.635.214	458.919.852

(1) Publication du Ministère de l'Intérieur.

Digitized by Google

4° Le produit des *centimes additionnels communaux* de toute nature, d'après les *prévisions budgétaires* de 1902, est de :

Centimes ordinaires et spéciaux.	104.717.137
Centimes extraordinaires	101.708.954
Total	206.426.091
En 1901, le produit des impositions était de. . .	201.369.640
D'où, pour 1902, une différence en plus de. . . .	5.056.451

Il y avait en 1902 :

3.276	communes imposées	de moins de 15	centimes contre	3.291	en 1901
6.288	—	de 15 à 30	—	6.598	—
8.778	—	de 31 à 50	—	8.889	—
12.481	—	de 51 à 100	—	12.094	—
5.368	— au dessus de 100		—	5.316	—

5° Le *nombre des octrois* qui était de 1.498 en 1901 est monté à 1.499 en 1902 (2 créations et 1 suppression).

Le *produit des taxes d'octroi* figure dans *les budgets de 1902* pour :

Taxes ordinaires.	265.068.728
Taxes extraordinaires	9.586.072
Total.	274.654.800
En 1901 le rendement avait été de. . .	284.755.575
D'où une différence en moins de. .	10.100.775

Cette diminution est la conséquence de l'application de la loi du 29 décembre 1897 sur le dégrèvement des boissons hygiéniques. Elle est compensée dans la plupart des communes par le produit des nouveaux centimes additionnels aux contributions directes ou par l'établissement de diverses taxes directes.

Le tableau survant fait connaître le mouvement des recettes ordinaires et extraordinaires de l'octroi de 1891 à 1902 :

ANNÉES	FRANCE entière	PARIS	AUTRES communes
	fr.	fr.	fr.
1891	288.077.052	141.500.000	147.277.052
1895	309.277.713	152.269.248	157.008.465
1900	335.193.424	166.294.379	168.899.045
1901	284.755.575	115.285.400	169.470.175
1902	274.654.800	115.260.900	159.393.900

Digitized by Google

6° Le montant de la *dette communale* était au 31 décembre 1901 de 3.838.591.110
Il était au 31 décembre 1900 de 3.848.973.478
D'où une différence en moins de 10.382.368

Pour *la ville de Paris*, la dette au 31 décembre 1901 était de. 2.327.895.570
alors qu'elle était au 31 décembre 1900 de . . . 2.357.187.661
soit une diminution de. 29.292.091

La dette des *autres communes* était au 31 décembre 1901 de. 1.510.695.540
alors qu'elle s'élevait au 31 décembre 1900 à. . 1.491.785.817
soit une augmentation de 18.909.723

Cette augmentation provient de l'accroissement des dépenses extraordinaires (construction de maisons d'école, d'hôpitaux, de mairies, etc.).

Le mouvement de la dette communale depuis 1891 a été le suivant :

ANNÉES	FRANCE entière	PARIS	AUTRES communes
	fr.	fr.	fr.
Au 31 mars 1891	3.293.964.001	1.920.807.024	1.373.156.977
— 1895	3.515.153.501	2.043.883.752	1.471.269.749
Au 31 décembre 1899.....	3.881.352.204	2.387.216.295	1.494.135.909
— 1901.....	3.888.591.110	2.327.895.570	1.510.695.540

§ 2

La réforme des octrois.

La loi du 29 décembre 1897 a dégrevé des droits d'octroi les boissons hygiéniques.

Voici les conséquences au commencement de l'année 1903, au point de vue tant du développement de la consommation de ces boissons que de la situation financière des communes et des conditions dans lesquelles elles ont réalisé la réforme.

1° Sur les 1.244 communes (Paris compris) qui imposaient les boissons hygiéniques au moment où la loi de 1897 a été promulguée, 1.103 ont opéré des dégrèvements ; les 141 communes qui n'ont pas dégrevé sont celles dont les tarifs ne dépassaient pas les maxima prévus par la loi de 1897.

Digitized by Google

869 communes ont opéré des dégrèvements partiels ; 234 des dégrèvements complets ; dans 27 communes, le droit sur les vins a été totalement supprimé, mais avec maintien des taxes sur les cidres et sur les bières ; dans 160 (dont 140 dans le Finistère), seul un droit sur l'alcool a été maintenu ; 17 communes ont aboli non seulement les taxes sur les boissons hygiéniques, mais encore celles sur les autres objets. Enfin 4 petites communes qui n'imposaient pas les boissons hygiéniques ont supprimé leur octroi. Il faut observer que les 21 octrois supprimés étaient de faible importance et que la cause principale de leur suppression a été l'exagération des frais de perception.

2° Le *total général des dégrèvements* (Paris compris) (d'après les résultats moyens des trois années qui ont précédé pour chaque octroi, l'accomplissement de la réforme), a été de 83.188.268 francs qui représente 23.40 p. 0/0, soit près du quart du produit des octrois en 1900.

Ce total se décompose ainsi :

Dégrèvements sur les vins	65.803.000	francs.
— cidres	1.872.818	—
— bières	9.014.141	—
eaux minérales . .	387.305	—
. . . .	77.078.144	—
Autres objets	6.110.124	—
Total. . . .	83.188.268	francs.

3° Pour compenser ces dégrèvements, les communes ont eu recours aux diverses taxes ou augmentations de taxes suivantes qui, d'après le rendement moyen des années qui ont suivi l'application de la réforme, ont produit une somme totale de 78.785.971 fr. inférieure de 4.402.297, au montant des droits supprimés (la moins value due presque uniquement au fléchissement de la consommation de l'acool (1), est pour la ville de Paris de 3.027.186 fr. ; pour les autres communes de 1.375.111 fr.).

Cette somme se décompose ainsi :

1° Alcool	19.445.009	francs.
2° Taxe spéciale sur les vins en bouteilles .	604.690	—
3° Autres droits d'octroi.	1.620.668	—
4° Licences municipales.	1.321.137	—
5° Autres taxes.	55.784.467	—

(1) La consommation de l'alcool accuse une baisse de 199.624 hectolitres par an, soit de 22.30 p. 0/0. Les quantités imposées sont tombées de 896.011 hectolitres (chiffre moyen applicable aux trois années qui, pour chaque octroi, ont précédé la réforme des boissons) à 696.387 hectolitres, chiffre moyen des années qui ont suivi cette réforme.

Digitized by Google

La plupart des communes (983, c'est-à-dire 89 p. 0/0) ont fait face au déficit par des surtaxes sur l'alcool ; sur ces 983 communes, 313 seulement ont voté des ressources nouvelles en plus de celles provenant de l'alcool (2). 34 communes ont créé de nombreux impôts sans toucher à l'alcool et 86 n'ont établi aucune taxe de remplacement.

Le Parlement a autorisé l'établissement des taxes de l'art. 5 de la loi de 1897 dans 61 villes (impôt sur le revenu net des propriétés bâties, sur la valeur vénale des propriétées bâties et non bâties, sur la valeur locative des loyers d'habitation et des locaux commerciaux et industriels, sur les constructions neuves, sur les vélocipèdes, sur les instruments à clavier, etc.).

4° La supposition des taxes communales directes aux impôts de l'Etat n'a eu guère de répercussion sur les services qu'à Paris et à Lyon. A Paris, en 1901, les percepteurs ont demandé le dégrèvement à titre de cotes irrecouvrables, pour une somme de 529.000 fr. contre 367.000 fr. en 1900 et le nombre des réclamations individuelles (abstraction faite de celles relatives aux vacances d'immeubles) a été en 1900 de 18.410 ; en 1901 de 38 305 ; en 1902 de 35.465. A Lyon les demandes en remise ou en modération d'impôt concernant la contribution mobilière ont progressé de 70 p. 0/0 en moins, et le nombre des débitants de boissons soumis à la licence de l'Etat a diminué de 114 (sans doute à raison de la création sur les débitants d'une taxe municipale spéciale).

5° Dans les villes qui ont supprimé *tous* leurs droits sur les vins, l'augmentation des quantités consommées a dû être très élevée ; mais il n'est pas possible d'en préciser l'importance, puisqu'il n'est plus tenu compte des entrées. A Paris où il a été pris note des introductions, la comparaison fait ressortir en faveur des années 1901 et 1902 qui ont suivi la suppression des droits perçus à l'entrée (7 fr. 40 par hectolitre pour la commune et 6,75 pour l'Etat) une différence en plus de 1.791.132 hectolitres (6.713.186

(2) A Paris le dégrèvement a été sur les vins de.	52.277.206
— sur les cidres de	552.414
— sur les bières de	3.742.094
Total	55.571.714
Il y a été fait face au moyen	
1° D'une augmentation des droits sur l'alcool pour	10.364.128
2° Autres taxes	44.180.400
Total.	53.544.528

Le résultat final se traduit par une perte de 4.641.141 fr. Le tarif de l'alcool (surtaxes comprises) était avant la réforme de 79.80 par hect. ; le nouveau tarif est de 165.00, soit une augmentation de 85.20.

Digitized by Google

hectol. a lieu de 4.922.054 hectolitres) sur la moyenne des années 1895, 1896, et 1897 (1).

Dans les villes qui se sont bornées à effectuer le dégrèvement *partiel* des vins, les quantités moyennes de vin imposées ont atteint chaque année,

après la réforme	12.668.208 hect.
Avant l'application de la loi elles ne se montaient qu'à	10.231.593 h.
Soit une augmentation annuelle de 23,8 p. 0/0. . .	2.436.615 h.

(1) A Paris les quantités moyennes des boissons hygiéniques et d'alcool annuellement imposées ont été (*en hectolitres*).

	Vins	cidres	bières	alcool
Avant la réforme	4.922.044	138.103	249.473	187.599
Après la réforme	6.713.186	134.364	357.404	167.374

Digitized by Google

§ 3

Produits des contributions directes applicables, pour l'exercice 1901, aux dépenses des départements, des communes et des bourses et chambres de commerce (1) (Extrait du *Compte définitif des recettes de l'exercice* 1901).

NATURE ET OBJET DES IMPOSITIONS	CONTRIBUTIONS DIRECTES												TOTAL
	FONCIÈRE (propriétés bâties) 2			FONCIÈRE (propriétés non bâties) 3			PERSONNELLE-MOBILIÈRE 4			PORTES ET FENÊTRES 5			PATENTES 6			7
	Centim. additionnels	fr.	c.	Centim. additionnels	fr.	c.	Centim. additionnels	fr.	c.	Centim. additionnels	fr.	c.	Centim. additionnels	fr.	c.	fr. c.
FONDS POUR DÉPENSES DÉPARTEMENTALES																
Budget départemental ordinaire — Centimes additionnels sur les contributions foncière et personnelle-mobilière votés annuellement par les conseils généraux (*Art. 58 de la loi du 10 août 1871*) : maximum, 25 centimes	25	17.720.996	84	25	30.043.910	54	25	18.444.020	84	»	»		»	»		66.208.928 22
Centimes additionnels sur les quatre contributions directes — pour dépenses — ordinaires des départem. : maximum, 8 centim.	8	5.659.267	72	8	9.555.085	55	8	5.886.883	00	8	3.815.364	80	8	7.425.260	56	32.341.861 63
Centimes additionnels sur les quatre contributions directes — pour dépenses — du service vicin. : maxim., 10 c.	10	7.072.818	80	10	11.970.072	70	10	7.355.564	94	10	4.766.860	03	10	9.269.837	24	40.435.153 71
Centimes additionnels sur les quatre contributions directes — imposés d'office, en cas d'omission au budget départemental d'un crédit suffisant pour faire face aux dépenses spécifiées à l'article 61 de la loi du 10 août 1871 : maximum, 2 centimes. (*Mémoire*).	»	»		»	»		»	»		»	»		»	»		»
Centimes — pour dépenses du cadastre : maximum, 5 centimes	»	5.870	57	»	21.111	91	»	»		»	»		»	»		26 982 48
Centimes — pour le renouvellement, la réfection ou la conservation du cadastre (*Loi*																

ordinaire	1871 (maximum, 12 centimes) et en vertu de lois spéciales.....	»	8.919.218 08	»	19.392.792 23	»	9.985.333 78	»	6.462.999 41	»	11.265.251 23	56.025.594 73
Totaux des fonds pour dépenses départ.		»	39.378.172 01	»	71.005.109 78	»	41.671.802 56	»	15.045.224 24	»	27.960.349 03	195.060.657 62
FONDS POUR DÉPENSES COMMUNALES												
Centimes additionnels pour dépenses communales	ordinaires : maximum, 5 centimes.	»	3.543.998 29	»	6.007.901 67	»	3.689.236 71	»	»	»	»	13.241.136 67
	extraordinaires (*approuvés par des actes du Gouvernement, par des arrêtés des préfets, votés par les conseils municipaux dans les limites légales ou imposés d'office en vertu de l'article* 149 *de la loi du* 5 *avril* 1884).....	»	34.821.534 22	»	53.233.229 76	»	32.989.950 72	»	21.001.855 91	»	34.111.483 46	176.158.054 07
	des chemins vicinaux : maximum, 5 centimes.....	»	2.467.151 87	»	5.967.242 86	»	2.844.255 36	»	1.931.241 01	»	3.003.894 75	16.213.785 85
Contributions spéciales pour frais de bourses et de chambres de commerce (y compris le fonds de non-valeurs, etc.).....		»	»	»	»	»	»	»	»	»	2.181.626 62	2.181.626 62
Fonds de 8 centimes attribué aux communes sur le principal des patentes (*Art.* 36 *de la loi du* 15 *juillet* 1880).....		»	»	»	»	»	»	»	»	»	7.435.264 27	7.435.264 27
Total des fonds pour dépenses commun.		»	40.832.684 38	»	65.208.374 29	»	39.523.442 79	»	22.933.096 92	»	46.732.269 10	215.229.867 48
FONDS POUR DÉPENSES SPÉCIALES												
Taxe sur les patentes pour fonds de garantie (Accidents du travail.) *Loi du* 9 *avril* 1898.....		»	»	»	»	»	»	»	»	»	1.439.849 43	1.439.849 43
Totaux généraux.....		»	80.210.856 39	»	136.213.484 07	»	81.195.245 35	»	37.978.321 16	»	76.132.467 56	411.730.374 53

Digitized by Google

LÉGISLATION FINANCIÈRE

§ 1

Législation fiscale.

LOIS, DÉCRETS ET ARRÊTÉS [1er avril-30 juin 1903].

Alambics. — ARRÊTÉ du 2 avril 1903 déterminant les conditions que doivent présenter les appareils considérés comme *alambics d'essai* (*J. O.*, 4 avril, p. 2151).

Alcool dénaturé. — DÉCRET du 3 avril 1903 fixant les conditions d'application de la *taxe de dénaturation* des alcools en Corse (*J. O.*, 4 avril, p. 2150).

Assistance publique. — LOI du 7 avril 1903 approuvant une convention intervenue entre la Ville de Paris et l'administration générale de l'assistance publique (*J. O.*, 9 avril, p. 2262).

Art. 1er. — L'assistance publique, en vue d'exécuter dans ses hôpitaux pour 45 millions maximum de travaux neufs et de grosses réparations, indiqués aux états annexés, opérations qui seront l'objet de délibérations ultérieures, pourvoira à la dépense de 1903 à 1910 au moyen de :

1° Ses ressources réservées aux opérations pour la lutte contre la tuberculose et en vue de leur destination ;

2° Les prix à provenir de la vente des terrains des anciens hôpitaux désaffectés ;

3° Les subventions de toutes natures qui lui seront allouées en vue des travaux dont il s'agit par l'Etat, le département, les communes et les dons et legs ;

4° En cas d'absence ou d'insuffisance justifiée des ressources précédentes, les capitaux à provenir, soit de l'émission des bons remboursables, soit de l'aliénation de rentes ou autres valeurs faisant actuellement partie de sa dotation disponible, soit d'emprunts contractés sur dépôt, en garantie, desdites rentes ou de tous autres titres.

Art. 2. — La ville de Paris tiendra compte annuellement à l'assistance publique d'une somme correspondante, soit aux revenus des rentes ou valeurs aliénés, comme il vient d'être dit, soit des mêmes revenus augmentés ou diminués, s'il y a lieu, de la différence entre l'intérêt des sommes empruntées et les revenus des titres déposés en garantie, de telle sorte qu'il ne puisse résulter ni gain ni perte pour les budgets annuels de l'assistance publique.

Art. 3. — Dans le cas où les budgets de la ville de Paris ne se trouveraient pas en mesure de faire face à la dépense prévue par l'article précédent, l'assistance publique est autorisée à se couvrir du montant de sa créance au moyen d'un complément d'alié-

Digitized by Google

nation de titres ou d'emprunts ou d'émission de bons dans les formes et conditions prévues à l'article 1er.

Art. 4. — Les ventes de terrains, les émissions de bons, les négociations de titres et les emprunts, spécialement sur dépôts de titres, ne pourront être faits par l'assistance publique que sous le contrôle et avec l'autorisation de la ville de Paris, notamment en ce qui concerne la mise à prix des terrains et les conditions des emprunts.

Art. 5. — A partir de l'année 1911, il sera procédé à l'arrêté de compte des sommes dépensées par l'assistance publique, tant pour le payement des travaux que pour celui des arrérages versés à ses budgets annuels, avec indication de la provenance des sommes ainsi employées, de façon à faire ressortir le montant des bons émis, des valeurs qui auront été aliénées ou engagées, et celui des revenus afférents auxdites valeurs.

La ville de Paris s'engage à rembourser les bons émis ou à reconstituer alors au profit de l'assistance publique, soit en numéraire, soit en rentes sur l'Etat, soit en obligations de la ville de Paris, une dotation productive de revenus égaux à ceux des titres qui auraient été aliénés, ou à lui fournir les capitaux nécessaires pour le dégagement de ceux existant encore en nature et déposés en garantie d'un emprunt.

Art. 6. — A partir de la même époque 1911, et en cas d'insuffisance des ressources à provenir des ventes de terrains, des subventions, de l'émission des bons ou des avances faites par l'assistance publique, la ville de Paris s'engage à verser à l'assistance publique les sommes qui seraient nécessaires pour parfaire la dotation de 45 millions affectée aux travaux qui font l'objet de la présente convention.

La ville de Paris pourvoira aux dépenses prévues aux articles 5 et 6 au moyen d'un emprunt à émettre à partir de 1910 et dont le service sera assuré au moyen de l'annuité de 14 millions, devenue, alors, disponible, dans son budget, par suite de l'amortissement complet de l'emprunt 1869.

Art. 7. — Si, postérieurement au versement prévu par l'article précédent, l'assistance publique venait encore à opérer des recouvrements de la nature de ceux prévus sous les numéros 1 et 2 de l'article premier de la présente convention, elle devrait en tenir compte à la ville de Paris, en atténuation des dépenses par elle supportées.

Bons du Trésor. — DÉCISIONS fixant l'intérêt des bons du Trésor à partir du 6 avril 1903 inclusivement (*J. O.*, 5 avril, p. 2178) :

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois ;

A 2 3/4 p. 100 pour les bons de trois mois à moins de neuf mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de neuf mois à un an.

A partir du 4 mai 1903 inclusivement (*J. O.*, 3 mai, p. 2797) et à partir du 27 mai (*J. O.*, 27 mai, p. 3365) :

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de trois mois à un an.

A partir du 25 mai inclusivement (*J. O.*, 25 mai, p. 3333) :

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois.

A 2 1/2 p. 100 pour les bons de trois mois à moins de six mois.

A 2 p. 100 pour les bons de six mois à un an.

A partir du 10 juin inclusivement (*J. O.*, 10 juin, p. 3623) :

A 1 p. 100 pour les bons de un mois à moins de trois mois ;

A 2 1/2 p. 100 pour les bons de trois mois à moins de six mois ;

A 2 p. 100 pour les bons de six mois à un an.

A partir du 24 juin inclusivement (*J. O.*, 24 juin, p. 3897):

A 1 p. 100 pour les bons d'un mois à moins de deux mois ;

A 2 3/4 p. 100 pour les bons de deux mois à moins de six mois.

A 2 p. 100 pour les bons de six mois à un an.

Bons de caisse. — V. Guadeloupe.

Caisse nationale des retraites. — DÉCRET du 14 mai relatif à l'attribution, en 1903, des *majorations de pensions* de la caisse nationale des retraites (Loi du 21 décembre 1895, *J. O.*, 17 mai, p. 3189).

Digitized by Google

Attributions conformément à Loi 13 juillet 1896, art. 1, § 1, et D. 9 juin 1896, art. 3. — Attributions en 1903, aux personnes visées à l'article 1er du présent décret, qui, n'ayant point encore reçu de rente supplémentaire, seront âgées de soixante-cinq ans au moins en 1903, et qui, indépendamment des autres conditions exigées par l'art. 2 de la loi du 31 décembre 1895, justifieront de vingt-trois années de prévoyance. — Emission des rentes supplémentaires avec jouissance du 1er janvier 1903, pour les rentiers âgés de soixante-cinq ans au moins au 31 mars 1902, et, pour les rentiers atteignant leur soixante-cinquième année du 1er avril au 31 décembre 1903, avec jouissance du premier jour du trimestre dans lequel ils atteindront cet âge, à charge de justifier de leur existence à cette date.

Comptabilité des lycées. — DÉCRET du 22 mai 1903, modifiant celui du 1er août 1898 (*J. O.*, 27 mai, p. 3365).

Congo Français. — DÉCRETS du 1er juin 1903, précédés d'un rapport au Président de la République : 1° portant création d'une *taxe de timbre et d'enregistrement* au Congo français ; 2° faisant application à la colonie du Congo français de la contribution du *timbre des connaissements* (*J. O.*, 6 juin, p. 3537).

Douanes. — V. Madagascar.

Enseignement public. — DÉCRETS du 27 mai 1903, modifiant le décret du 31 décembre 1902 relatif aux *indemnités de résidence* dues au personnel enseignant des écoles primaires publiques de France (*J. O.*, 9 juin, p. 3589).

Exercice 1897. — LOI du 4 mai 1903 portant règlement définitif du *budget* (*J. O.*, 9 mai, p. 2901.

Dépenses	France..	3.467.367.621 fr. 18	3.540.157.114 fr. 73
	Algérie.	72.789.493 fr. 55	

Crédits, pour régularisation des dépenses effectuées au-delà des crédits législativement accordés :

Au Ministère	Guerre.	13.064.386 fr. 53	15.962.750 fr. 04
	Colonies.	2.898.363 fr. 51	
Recettes	France..	3.493.617.984 fr. 82	3.555.878.315 fr. 17
	Algérie.	62.260.330 fr. 35	

dont il reste à recouvrer :

France.	25.802.118 fr. 19	27.800.366 fr. 05
Algérie.	1.998.247 fr. 86	

Budgets annexes. 124.247.404 fr. 29.

Guadeloupe. — DÉCRET du 7 avril 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, relatif à la *circulation des bons de caisse* (*J. O.*, 17 avril, p. 2437).

Les bons de caisse émis par application du décret du 18 août 1884 peuvent être représentés en tout ou en partie, dans la colonie de la Guadeloupe, par des rentes françaises 3 p. 100 perpétuel ou 3 p. 100 amortissable évaluées au taux de capitalisation de 90 fr. par 3 fr. de rente. Ces rentes sont immatriculées avec mention spéciale de leur affectation exclusive à la garantie du remboursement desdits bons ; les extraits d'inscription en sont déposés dans la caisse du trésorier payeur de la colonie. Cette faculté cessera dans un délai de cinq ans à partir de la promulgation du présent décret dans la colonie si elle n'a été, avant son expiration, prorogée dans la même forme.

Le montant total des bons de caisse ne devra pas excéder 1 million. Ils auront cours forcé pour tous les payements, sans limitation de somme.

Indemnités de résidence. — V. Enseignement public.

Madagascar. — DÉCRET du 5 juin 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, modifiant le tableau annexé au décret du 28 juillet 1897 portant fixation des exceptions au tarif général des *douanes* en ce qui concerne les produits étrangers importés à Madagascar (*J. O.*, 13 juin, p. 3691).

Importation autorisée dorénavant des *tabacs* d'origine étrangère dont le mélange avec les produits locaux est indispensable pour la préparation et la consommation des tabacs indigènes.

Digitized by Google

Pensions. — DÉCRET du 1er juin 1903 modifiant la répartition des *crédits d'inscription* des pensions civiles pour 1902 (*J. O.*, 5 juin, p. 3510).

Ministère de l'intérieur (service de l'Algérie)	84.073
Ministère de l'agriculture (service des forêts)	160.309
Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes :	
Ministère	42.737
Service des postes et télégraphes	966.073
Ministère des finances	2.146.808

V. Caisse nationale des retraites.

Sucres. — DÉCRET du 28 mai 1903 portant promulgation de la convention relative au régime des sucres conclue à Bruxelles, le 5 mars 1902, entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la Grande Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède et du protocole de clôture qui y est annexé (*J. O.*, 31 mai, p. 3446).

Le texte desdits actes intarnationaux a été publié *suprà*, nº avril juin, p. 393 et s.

Tabacs. — DÉCRET du 31 mars 1903, fixant le *prix de vente* du tabac dans les *zones et subdivisions de zones* (*J. O.*, 31 mars, p. 2072).

DÉCRET du 8 avril 1903 fixant les prix de vente des *tabacs dits de cantine* dans le *pays de Gex* et de la *zone franche de la Haute Savoie* (*J. O.*, 12 avril, p. 2357).

Timbre et Enregistrement. — V. Congo français.

§ 2

Lois annotées.

LOI PORTANT FIXATION DU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE L'EXERCICE 1903 (1).

TITRE Ier. — Budget général.

§ 1er. — *Crédits ouverts* (2)

Art. 1er. — *Crédits ouverts aux ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice* 1903 :

(1) Le projet de loi du budget a été présenté à la Chambre des députés le 14 octobre 1902 (*Officiel*, Chambre, 1902, *Doc. parl.* nº 308, page 1 et s.). Il a fait l'objet à la Chambre d'un rapport général de M. Berteaux le 6 décembre 1902 (*Officiel*, Chambre, 1902. *Doc. parl.* nº 622, page 1129 et s.). La discussion à la Chambre a commencé le 7 février et s'est prolongée jusqu'au 5 mars 1903. Au Sénat, le rapport général de M. Antonin Dubost a été déposé le 17 mars 1903 (*Officiel*, Sénat, 1903, *Doc. parl.* nº 102, page 304 et s.). La discussion ouverte le 20 mars s'est terminée le 29 du même mois. L'accord n'a pu se faire entre la Chambre et le Sénat que le 31 mars 1903. La promulgation est du même jour.

(2) Pour les difficultés de l'établissement du budget de 1903 et les mesures destinées à assurer l'équilibre budgétaire, voir la Chronique financière française de M. Gaston Jèze dans cette revue, nº d'avril-mai-juin 1902, pages 308 et s.

Digitized by Google

1° *Dette publique*	1.180.111.353
2° *Pouvoirs publics*	13.529.500
3° *Services généraux des ministères*	1.856.175.182
4° *Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics*	437.848.610
5° *Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes*	40.733.162
Total	3.528.397.807

§ 2. — *Impôts et revenus autorisés.*

I. — IMPÔTS DIRECTS

Art. 2. — La taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès, établie par la loi du 20 février 1849, est due par toutes les collectivités qui ont une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel, à l'exception des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple.

Art. 3. — Cette taxe sera calculée, à partir du 1er janvier 1903, à raison de cent douze centimes et demi (112 c. 1/2) par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et de soixante-dix centimes (70 c.) par franc du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties.

Elle continuera à être soumise aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement (1).

(1) Les raisons qui ont amené cette réforme sont indiquées dans l'exposé des motifs (*Officiel*, Chambre 1902, annexe n° 308, p. 3 et s.) :

« Le législateur de 1849, ayant énuméré les établissements assujettis à la taxe représentative des droits de transmission entre vifs et par décès, dite taxe de mainmorte, il en est résulté que des sociétés, associations et collectivités qui échappent en fait au payement des droits de mutation ordinaires sont également affranchies de la taxe représentative et, la jurisprudence administrative ayant toujours interprété dans son sens strict cette énumération, nous pensons qu'il y a lieu de compléter la loi du 20 février 1849 par une formule plus compréhensive.

D'un autre côté, la taxe annuelle de mainmorte, fixée à l'origine à 62 centimes et demi par franc du principal de la contribution foncière (propriétés bâties et non bâties) et équivalant alors à un prélèvement de 5 p. 100 sur le revenu de ces immeubles, représente encore à peu près, au taux de 70 centimes fixé par la loi du 30 mars 1762, 3.60 p. 100 du revenu en ce qui concerne les propriétés non bâties ; mais, par suite de l'accroissement plus considérable des revenus fonciers afférents aux propriétés bâties ; elle ne correspond pour ces dernières qu'à un prélèvement de 2.24 p. 100. Il est conforme à l'équité de mettre sur le même pied les deux catégories d'immeubles, et nous vous demandons, à cet effet, d'élever la taxe de mainmorte pour les propriétés bâties de 70 à 112 centimes et demi ».

Voici maintenant, toujours d'après l'exposé des motifs, les résultats que l'on peut attendre de la réforme :

« La contribution foncière des établissements de mainmorte s'est élevée pour 1901, en

Digitized by Google

Art. 4. — A partir du 1er janvier 1903, les frais de perception à verser au Trésor par les exploitants de mines sont fixés au taux de trois centimes (3 c.) par franc.

Art. 5. — Dans les budgets de 1904 et suivants, les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux.

Ce remplacement pourra porter soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

La taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes sera supérieur à 20, la substitution devra être autorisée par le conseil général.

Les redevables pourront se libérer en nature de la taxe vicinale, pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à 1 fr. et à condition de déclarer, dans les délais prescrits, qu'ils entendent faire usage de cette faculté.

La libération en nature sera soumise aux dispositions qui régissent la prestation. Elle s'effectuera soit en journées, évaluées aux prix fixés par le conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conversion arrêté par la commission départementale sur la proposition du conseil municipal.

Le règlement, établi en conformité de l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836,

ce qui concerne les propriétés bâties, à la somme de 4.800.105 fr. 14. La taxe qui était de 70 centimes par franc étant portée à 1 fr. 125, c'est-à-dire majorée de 0 fr. 425, le produit supplémentaire de la taxe sera de :

4.800.105 fr. 14 × 0 fr. 425, soit de	2.040.044 68
Mais cette somme doit être augmentée de deux décimes et demi, soit. .	510.011 17
Total.	2.550.055 85

Il convient d'ajouter à ce chiffre le montant des droits que payeront les nouvelles collectivités atteintes par la taxe de mainmorte. L'administration des contributions directes a estimé que les immeubles possédés par elles supportaient une contribution foncière en principal de 470.000 fr., savoir : 350. 000 fr. pour les propriétés bâties, et 120.000 fr pour les propriétés non bâties. La taxe nouvelle donnera dès lors :

Pour les propriétés bâties : 350.000 fr. × 1 fr. 125, soit	393.750 »
Pour les propriétés non bâties : 120.000 fr. × 0 fr. 70, soit.	84.000 »
Ensemble en principal.	477.750 »
Les décimes produiront en outre.	119.437 50
Total.	597.187 50

L'ensemble des dispositions relatives à la taxe des biens de mainmorte se traduit ainsi par un supplément de ressources de 2.550.056 fr. d'une part, de 597.187 fr. d'autre part, soit au total 3.147.243 fr. ou 3.147.000 fr. en chiffre arrondi ».

Digitized by Google

sera modifié et complété de manière à assurer l'exécution du présent article (1).

(1) Cet article résulte de l'adoption de l'amendement de M. Bouhey-Allex qui a donné lieu à la chambre (séance du 7 février 1903 *Officiel* pages 543 et s.) à une discussion dont il est intéressant de reproduire les points suivants :

« **M. Bouhey-Allex.** Nous ne vous demandons pas la suppression des prestations ; « nous vous proposons d'adopter une mesure bien plus simple : c'est de donner aux com- « munes, par une très modeste dérogation à la loi du 21 mai 1863, la facilité, la possibi- « lité de remplacer leurs prestations par des centimes communaux. Actuellement le vote « des prestations résulte du texte de la loi de 1836, ainsi conçu : « Art. 2. En cas « d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien « des chemins vicinaux à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé « à 3 journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des qua- « tre contributions directes. et dont le maximum est fixé à 5. Le conseil municipal pourra « voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment ». Mes- « sieurs, du texte même de cette loi il résulte que les communes, lorsqu'elles ont des « revenus ordinaires suffisants pour entretenir leurs chemins, n'ont pas le droit de voter « des centimes spéciaux pour la vicinalité ni des prestations. Or, dans la pratique et depuis « fort longtemps on a oublié la restriction qui figure en tête du paragraphe : les mots « en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes ».

« Je ne veux pas récriminer sur ce qui se passe dans la pratique, mais je voudrais « qu'après avoir donné à cet article une interprétation antidémocratique en faisant d'une « exception la règle, en laissant les communes voter des prestations d'une façon normale, « je voudrais qu'on autorisât celles-ci à appliquer la mesure démocratique du remplace- « ment des prestations par des centimes, sans leur opposer les termes restrictifs de la loi « de 1836 sur le maximum des centimes. Aussi nous vous demandons simplement de « supprimer, dans l'art. 2, ces huit derniers mots « et dont le maximum est fixé à 5 ».

« **M. Morlot**, *rapporteur du budget de l'intérieur*. Messieurs, la proposition qui vous est « soumise par notre honorable collègue ne se présente pas pour la première fois devant vous.

« Dans la dernière législature encore, la Chambre a voté la réforme des prestations dans « des limites plus restreintes, il est vrai, que ne le demande M. Bouhey-Allex. Elle autori- « sait les conseils municipaux à remplacer par des centimes additionnels aux quatre con- « tributions, non pas le montant total du rôle des prestations mais la partie s'appliquant « aux prestations hommes. C'était une forte atténuation des autres projets qui avaient été « votés antérieurement, mais la Chambre eût été heureuse de faire aboutir cette modeste « proposition. La question est venue devant le Sénat limitée à ces termes. Le Sénat a pensé « que cette réforme entraînait un déplacement d'impôt tellement considérable qu'il en pro- « nonça, sans hésiter, la disjonction et la renvoya à la commission déjà chargée d'étudier « différents projets de modifications des prestations.

« Si nous abordons, au fond, la question, il ne faut pas se dissimuler que sa solution « dans la pratique n'a point un aspect aussi simple que celui qui semblait ressortir des « explications de notre collègue. Elle va entraîner de profondes modifications dans les habi- « tudes des communes rurales et influencera sensiblement l'incidence de l'impôt. Vous « changez d'une façon très profonde la nature des contributions et vous laissez aux con- « seils municipaux la faculté de changer à leur gré les contribuables sur lesquels pèsera cet « impôt spécial. Ce serait peut-être un heureux résultat si votre amendement calculait « très exactement les répercussions de ce changement et si la réforme était appliquée « partout avec prudence et sans esprit de parti. Mais vous proposez une réforme un peu « aau hsard avec l'espérance qu'il en sortira plus de proportionnalité dans l'impôt. Ce « n'est malheureusement pas certain.

« **M. Charles Dumont.** Nous venons demander à la Chambre, conformément au pro- « gramme démocratique, une loi de décentralisation et de liberté.

« Les prestataires habitent les communes rurales. C'est en tant qu'ils habitent ces com-

Digitized by Google

II. — AUTRES IMPÔTS ET REVENUS

Art. 6. — Dans toutes les déclarations de mutation par décès, les héritiers, donataires ou légataires devront faire connaître si les meubles transmis étaient l'objet d'un contrat d'assurance contre l'incendie en cours au jour du décès et, au cas de l'affirmative, indiquer la date du contrat, le nom ou la raison sociale et le domicile de l'assureur ainsi que le montant des risques.

Sera réputée non existante, en ce qui concerne les dits meubles, toute déclaration de mutation par décès qui ne contiendra pas cette mention.

Art. 7. — Tous les titres, sommes ou valeurs existant chez les dépositaires désignés au troisième alinéa de l'art. 15 de la loi du 25 février 1901 et faisant l'objet de comptes indivis ou collectifs avec solidarité seront considérés, pour la perception des droits de mutation par décès, comme appartenant conjointement aux déposants et dépendant de la succession de chacun d'eux pour une part virile, sauf preuve contraire réservée tant à l'administration qu'aux redevables, et résultant pour ces derniers soit des énonciations du contrat de dépôt, soit des titres prévus par l'art. 7-2° de la loi du 25 février 1901.

Les dépositaires devront, dans les trois mois au plus tard de l'ouverture d'un compte indivis ou collectif avec solidarité, et dans les trois mois de la promulgation de la présente loi pour les comptes de cette nature antérieure-

« munes, parce qu'ils sont de sexe masculin, en raison de leur âge, en raison du nombre « des domestiques attachés à leur personne, en tant qu'ils ont des charrettes, des bœufs, « des chevaux qu'ils payent des prestations. Sur tous ces éléments la prestation est calcu- « lée. Ce n'est pas juste. Mais nous le savons, la réforme est très compliquée : elle se pré- « sente très différente selon les régions. Une réforme qui consisterait à imposer aux con- « seils municipaux, partout, toujours, l'obligation de calculer en argent la taxe des presta- « tions pourrait avoir, dans certaines régions, des conséquences graves et parfois être « nuisibles aux fermiers et aux ouvriers. Aussi ne vous demandons-nous pas une loi géné- « rale, absolue, uniforme. Nous demandons une loi de liberté (*Très bien ! Très bien ! sur « divers bancs*). — Une seule condition est nécessaire pour que la réforme soit applicable. « Il ne faut pas que les tâches en nature puissent être réduites à une heure ou deux de « travail et qu'au minimum elles soient d'une journée. Nous considérons que cette « réforme est bonne et que, dans beaucoup de nos communes, elle donne satisfaction « aux petits fermiers, aux petits propriétaires (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs*) ».

Le texte adopté par la Chambre avait l'inconvénient d'une part de n'établir aucune distinction entre la prestation individuelle et la prestation des voitures ce qui rendait assez difficile l'application de la réforme dans les cas où elle était le plus équitable, et d'autre part de ne pas limiter le droit des communes, de leur permettre expressément de voter des centimes additionnels sans fixation de maximum. Le Sénat l'a modifié en subordonnant le remplacement des prestations des animaux et véhicules à la conversion intégrale de la prestation individuelle, et en exigeant l'autorisation du Conseil général, lorsque le nombre des centimes destinés à remplacer le produit des journées de prestations dépasse le chiffre de 20. (*Officiel. Doc. parl.* Sénat 1903, rapport Dubost, annexe n° 102, p. 668 et s. et Sénat, Séance du 27 mars 1903 p. 305 et s.).

Digitized by Google

ment ouverts, faire connaître au directeur de l'enregistrement du département de leur résidence les nom, prénoms et domicile de chacun des déposants, ainsi que la date de l'ouverture du compte, sous peine d'une amende de 500 fr. à 5.000 fr.

Ils devront, de plus, dans la quinzaine de la notification, qui leur sera faite par l'administration de l'enregistrement, du décès de l'un des déposants et sous la sanction édictée par le dernier alinéa de l'art. 15 de la loi du 25 février 1901, adresser au directeur de l'enregistrement de leur résidence la liste des titres, sommes ou valeurs existant, au jour du décès, au crédit des cotitulaires du compte.

Art. 8. — Le droit d'enregistrement des ventes d'immeubles domaniaux est fixé à 5 fr. 50 p. 100, conformément à l'art. 52 de la loi du 28 avril 1816. La formalité de la transcription au bureau des hypothèques ne donnera plus lieu qu'au droit de 0 fr. 25 c. p. 100 établi par l'art. 3 de la loi du 27 juillet 1900. — Les droits et frais de la transcription seront, sauf convention contraire, à la charge des acquéreurs.

Art. 9. — Les reconnaissances d'enfants naturels, quelle qu'en soit la forme, sont exemptes du droit d'enregistrement.

Art. 10. — L'article 19 du titre 2 de la loi des 6-22 août 1791 n'est pas applicable aux boissons (1).

Art. 11. — Les unités de poids de 50, 75 et 100 kilogrammes fixées par le premier paragraphe de l'art. 37 de la loi du 30 mars 1902 se détermineront désormais en poids net. Les dispositions dudit article ne sont pas applicables aux sels déclarés pour l'exportation (2).

(1) Cet article a pour but de simplifier dans les ports la tâche du service des douanes en obligeant les importateurs de boissons à en déclarer le volume.

L'indication du degré est une déclaration de qualité et, à ce titre, elle est exigible en vertu des lois du 22 août 1791 et du 4 germinal an II. Mais la déclaration du volume ne peut être exigée, parce que l'article 19, titre 2, de la loi du 6/22 août 1791 exempte les marchandises sujettes à coulage de la déclaration du poids et de la mesure.

Cette dispense s'explique pour certains produits qui arrivent de loin par grandes quantités et dont l'examen par les importateurs, avant le dépôt de la déclaration, serait long et onéreux. Elle ne se justifie plus pour les boissons dont le transport est court et entouré de précautions spéciales, et cela d'autant moins que les importateurs ont a déclarer à la recette buraliste des contributions indirectes, indépendamment des constatations de la douane, pour obtenir l'expédition de régie, l'espèce, la nature et volume des liquides mis en mouvement et de plus leur degré, s'il s'agit de spiritueux.

L'obligation de faire cette déclaration en douane permettra de vérifier les boissons par épreuves comme les autres marchandises en général (Exposé des motifs. *Officiel*. Chambre 1902, annexe n° 308, p. 11). — Cpr. Rapport Berteaux. *Officiel*, Chambre 1902, annexe 622 p. 1150.

(2) L'art. 37 de la loi de finances de 1902 qui astreint les commerçants de sels à faire leurs expéditions dans des sacs d'un poids uniforme de 50,75 ou 100 kilogrammes, a soulevé de vives réclamations. Les acheteurs ont, en effet, souvent besoin de quantités diffé-

Digitized by Google

Art. 12. — Tout fabricant ou marchand d'appareils propres à la distillation en vue de la fabrication ou du repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits sera tenu, dans les trois jours qui suivront la promulgation de la présente loi, de faire la déclaration de sa profession au bureau de la régie et de désigner le nombre, la nature et la capacité des appareils ou portions d'appareils qu'il aura en sa possession, tant dans le lieu de son domicile qu'ailleurs.

Une déclaration devra également être faite, trois jours au moins avant le commencement de la fabrication ou du commerce, par les fabricants et marchands nouveaux.

Le fabricant ou marchand doit inscrire, sur le registre dont la tenue lui est imposée par l'art. 12 de la loi du 29 décembre 1900, ses fabrications et ses réceptions successives. Au fur et à mesure de leur achèvement ou de leur réception, les appareils et portions d'appareils en la possession des fabricants et marchands sont pris en compte ; les excédents sont saisissables ; les manquants non justifiés donnent lieu, pour chaque appareil ou portion d'appareil, à l'application des pénalités édictées par l'art. 26 de la présente loi.

Les fabricants et marchands sont soumis, dans leurs ateliers, magasins et autres locaux professionnels, aux visites des employés des contributions indirectes qui peuvent y effectuer les vérifications nécessaires (1).

rentes, par exemple pour l'exportation des sacs destinés à être portés à dos d'homme. C'est pour faire droit à ces plaintes qui ont été appuyées par les chambres de commerce que cet article a été proposé par le Gouvernement (Exposé des motifs, *Officiel*, Chambre 1902, annexe n° 308, p. 11). Cpr. Rapport Berteaux *Officiel* Chambre 1902, annexe 622, p. 1150. — Il y avait intérêt à ce que l'art. 37 fût maintenu en ce qui concerne le commerce intérieur auquel il donne des garanties de loyauté dans les transactions. Mais il était utile de spécifier que les unités de poids de 50, 75 et 100 kilogrammes s'appliqueront désormais au poids net des sacs au lieu du poids brut. Cette modification facilitera la constatation de l'impôt en supprimant les fractions infinitésimales que présentent après déduction des tares les poids de sels contenus dans les sacs et donnera satisfaction aux producteurs qui ne pouvaient auparavant livrer à leur clientèle des sacs ayant le poids de sel qu'elle réclamait.

(1) Dans l'exposé des motifs (*Officiel*, Chambre 1902, annexe n° 308, p. 2 et 5), M. Rouvier démontre que le rendement des droits sur l'alcool est sérieusement menacé dans l'avenir si la production n'est pas entourée d'une étroite surveillance, et s'exprime comme il suit au sujet de la fraude :

« Vous avez encore présentes à l'esprit, Messieurs, les discussions passionnées aux-« quelles a donné lieu la question des bouilleurs de crû. Les pertes énormes que le Tré-« sor éprouve, chaque année, par suite des abus qui se sont développés sous le cou-« vert des immunités dont bénéficient actuellement les producteurs, ne sont niées par « personne ; les avis ne diffèrent que sur leur importance. On les a évaluées autrefois à « 200 millions, et il est certain que le relèvement du droit sur l'alcool depuis la réforme « du régime des boissons, en donnant une prime plus considérable à la fraude, a dû éten-« dre encore le champ de ces opérations. C'est là, à coup sûr, une des principales causes « des moins-values qu'accusent chaque mois les situations de recouvrement. Certains ren-« seignements venant de sources autorisées permettraient de chiffrer tout au moins à 75

Digitized by Google

Art. 13. — A l'exception des alambics des loueurs ambulants, les appareils ou portions d'appareils propres à la distillation en vue de la fabrication ou du repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits ne peuvent circuler en tous lieux, en dehors des propriétés privées, qu'en vertu d'acquits-à-caution qui ne seront déchargés qu'après que lesdits appareils ou portions d'appareils auront été, conformément au deuxième paragraphe de l'art. 3 de la loi du 28 février 1872, reconnus au lieu de destination ou au point de sortie du territoire s'ils sont expédiés à l'étranger.

En cas de non-représentation de ces objets dans les conditions prescrites, un procès-verbal sera dressé pour l'application des pénalités édictées par l'art. 26 de la présente loi. L'expéditeur sera responsable de la contravention, à moins qu'il ne mette l'administration en mesure d'exercer des poursuites efficaces contre la personne à qui incombe le défaut de décharge de l'acquit-à-caution (1).

« ou 80, peut-être même à 100 millions de francs les droits qui échappent aujourd'hui au « fisc. Nous avons cru nous tenir au-dessous des probabilités en escomptant pour 50 mil- « lions la plus-value à attendre des mesures que nous vous proposons en ce qui concerne « les alcools. Elles consistent d'abord à compléter les prescriptions de la loi du 29 décem- « bre 1900 relatives aux alambics, de façon à suivre les appareils de distillation et à en « contrôler l'emploi, afin de mettre un terme aux *fabrications clandestines* d'alcool qui ont « pris, surtout dans certains grands centres, une fâcheuse extension. Elles visent, d'autre « part, la fraude *sous le couvert des bouilleurs de crû* ». — Et plus loin :

« La fraude sur les alcools a deux sources principales : la fabrication clandestine par « des non-récoltants et l'écoulement frauduleux de la production non contrôlée des bouil- « leurs de crû.

« La fabrication clandestine a pris dans ces derniers temps une dangereuse extension, « notamment à Paris où l'ensemble des droits atteint 415 fr. par hectolitre d'alcool pur, « alors que les vins n'y supportent plus que le droit général de circulatian de 1 fr. 50 par « hectolitre. Pour couper court à ces abus, le moyen le plus efficace est de compléter les « prescriptions de la loi du 29 décembre 1900 relative aux alambics, par un ensemble de « dispositions permettant de suivre ces appareils et d'en contrôler l'emploi. Tel est l'objet « des articles 13 à 17 (du projet).

« Quant à la fraude commise sous le couvert du privilège des bouilleurs de crû, la néces- « sité de prendre des mesures pour la prévenir n'avait pas échappé au législateur de 1900. « Mais celles qu'il a édictées à cet égard ne sauraient être considérées comme constituant « la solution du problème. Son objectif a été d'établir une différence de régime entre les « gros et les petits bouilleurs de crû, entre ceux qui fabriquent surtout en vue de la vente « et ceux qui distillent principalement en vue de la consommation familiale. Pour réaliser « la distinction, on a cru trouver un critérium dans la nature ou la force productive des « appareils de distillation utilisés. Mais cette combinaison n'a pas donné les résultats qui « en étaient attendus. La pratique n'a pas tardé à démontrer que le critérium adopté ne « répond guère à la réalité des choses. Le but du législateur n'a pas été réalisé.

« Les dispositions de la loi de budget de 1903 (art. 12 à 17) sur les appareils de distilla- « tion, complètent celles de la loi du 29 décembre 1900 relatives à l'emploi des alambics « ambulants. Elles ont pour but de mettre un terme aux fabrications clandestines d'alcool ».

(1) Les mots « en dehors des propriétés privées » ne figuraient pas dans le projet du Gouvernement. Ils ont été ajoutés lors de la discussion, dans le but de préciser la portée de l'interdiction de circulation des alambics sans acquit à caution.

Digitized by Google

Art. 14. — Tout détenteur d'appareils ou de portions d'appareils propres à la distillation en vue de la fabrication ou du repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits est tenu de faire au bureau de la régie, dans les cinq jours qui suivent son entrée en possession, une déclaration énonçant le nombre, la nature et la capacité de ces appareils ou portions d'appareils.

Ceux de ces appareils qui n'auront pas encore été poinçonnés seront soumis à cette formalité, conformément à l'art. 12 de la loi du 29 décembre 1900.

Les appareils doivent demeurer scellés pendant les périodes où il n'en est pas fait usage. Ils peuvent être conservés à domicile ou déposés dans un local agréé par l'administration.

Les détenteurs sont tenus de représenter à toute réquisition du service des contributions indirectes les appareils scellés ou non scellés en leur possession. Tant qu'ils ont la libre disposition des appareils, les détenteurs sont astreints au contrôle du service dans les conditions déterminées par l'art. 8 de la loi du 30 mai 1899 et par les décrets rendus pour son exécution. Toutefois, le contrôle, en ce qui concerne les bouilleurs de crû, devra s'exercer de jour et seulement dans le local où se trouve l'appareil.

Est interdite dans l'intérieur de Paris, sous les peines prévues par l'art. 26 de la présente loi, la détention de tous appareils propres à la distillation en vue de la fabrication ou du repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits. Des exceptions à cette règle pourront être accordées, sous forme d'autorisations individuelles toujours révocables, aux personnes qui justifieront de la nécessité de faire usage d'appareils à distiller pour les besoins de leur profession (1).

Art. 15. — Sur l'avis du comité consultatif des arts et manufactures et sous les conditions que l'administration déterminera, peuvent être dispensés de la formalité du scellement et des visites de nuit prévues par l'art. 8

(1) Voici le texte de l'art. 13 du projet qui est devenu l'art. 14 de la loi : « Tout détenteur d'appareils ou de portions d'appareils propres à la distillation en vue de la fabrication ou du repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits est tenu de faire au bureau de la régie, dans les 5 jours qui suivent son entrée en possession, une déclaration énonçant le nombre, la nature et la capacité de ces appareils ou portions d'appareils. — Ceux de ces appareils qui n'auront pas encore été poinçonnés seront soumis à cette formalité conformément à l'art. 12 de la loi du 29 décembre 1900. — Les appareils doivent demeurer scellés pendant les périodes où il n'en est pas fait usage. — Les détenteurs sont tenus de représenter à toute réquisition du service des contributions indirectes les appareils scellés ou non scellés en leur possession. Tant qu'ils ont la libre disposition des appareils, les détenteurs sont, en outre, astreints au contrôle du service dans les conditions déterminées par l'art. 8 de la loi du 30 mai 1899 et par les décrets rendus pour son exécution. »

On le voit, ce texte a subi d'importantes modifications. Deux dispositions additionnelles ont été votées : 1° Le contrôle, en ce qui concerne les bouilleurs de crû, devra s'exercer de jour et seulement dans le local où se trouve l'appareil ; 2° La détention d'appareils propres à la fabrication de l'alcool est interdite à tous les habitants de Paris, sauf autorisations individuelles.

Digitized by Google

de la loi du 30 mai 1899 : 1° Les détenteurs d'alambics d'essai, tels qu'ils seront définis par arrêté ministériel ; 2° Les établissements scientifiques et d'enseignement, pour les appareils exclusivement destinés à des expériences ; 3° Les pharmaciens diplômés ; 4° Les personnes qui justifient de la nécessité de faire emploi d'appareils de distillation pour des usages déterminés et qui ne mettent en œuvre aucune matière alcoolique.

Toutefois, le bénéfice de cette exception n'est acquis qu'aux détenteurs pourvus d'une autorisation personnelle donnée par la régie. Cette autorisation pourra toujours être révoquée (1).

Art. 16. — Indépendamment des obligations résultant de l'art. 33 du règlement du 15 avril 1881, tout loueur d'alambic ambulant est tenu, dès son arrivée dans chaque commune, de déclarer au bureau désigné à cet effet par la régie le nom et le domicile des personnes pour le compte desquelles l'appareil doit être successivement utilisé, ainsi que la date à laquelle il commencera ses opérations chez chacune d'elles. Ces indications pourront, pendant la durée du séjour du loueur dans la commune, être modifiées par des déclarations nouvelles.

Toute personne qui a recours à un alambic ambulant est tenue de contresigner le résultat des opérations de distillation sur le cahier-journal du loueur. Une ampliation des inscriptions faites à ce registre, dûment signée par le producteur et par le loueur d'alambic ambulant, est remise par celui-ci au service aussitôt après l'achèvement des travaux.

Le loueur est tenu de représenter son cahier-journal à toute réquisition des employés des contributions indirectes, soit à son domicile ordinaire ou temporaire, soit en tous autres lieux où il se livre à l'exercice de sa profession.

L'inobservation de ces diverses prescriptions rend applicables au loueur les dispositions du deuxième paragraphe de l'art. 11 de la loi du 29 décembre 1900, indépendamment des pénalités édictées par l'art. 26 de la présente loi. Toutefois, en ce qui concerne les formalités prescrites par le deuxième paragraphe ci-dessus, celui-ci pourra être mis hors de cause s'il est en mesure d'établir que le non-accomplissement de ces formalités est le fait du producteur ; dans ce cas, ce dernier encourra les pénalités visées à l'art. 26 précité (2).

Art. 17. — Les dispositions des lois concernant les alambics s'appliquent

(1) Les dispenses prévues à l'art. 16 du projet de budget (art. 15 de la loi du 31 mars 1903) ne s'étendaient pas aux pharmaciens diplômés.

(2) Le texte du projet de loi portait que les déclarations exigées de tout loueur d'alambic pourraient pendant la durée du séjour du loueur dans la commune être *complétées* par des déclarations nouvelles. On a substitué le mot *modifiées* au mot *complétées*.

Digitized by Google

à tous autres appareils pouvant servir à la fabrication ou au repassage d'eaux-de-vie ou d'esprits.

Celles relatives à la production des eaux-de-vie, esprits et liquides alcooliques de toute nature par distillation sont également applicables lorsqu'il est procédé par tous autres moyens à ces opérations.

Art. 18. — Nul ne peut se livrer à la fabrication ou au repassage des eaux-de-vie, esprits et liquides alcooliques de toute nature, sans en avoir préalablement fait la déclaration au bureau de la régie.

La déclaration devra indiquer la nature, ainsi que la provenance réelle des produits mis en œuvre; elle sera complétée au fur et à mesure de l'introduction de nouveaux produits dans la distillerie (1).

Art. 19. — Les bouilleurs de crû ont la faculté d'acquitter immédiatement les droits ou de réclamer l'ouverture d'un compte qui se règle par campagne.

Dans le premier cas, ils bénéficient d'une allocation en franchise de 10 p. 100, sans que cette allocation puisse être inférieure à 20 litres d'alcool pur.

Dans le second cas, ils jouissent de la déduction ordinaire accordée aux entrepositaires pour ouillage, coulage et déchets de magasin, indépendamment, pour la campagne pendant laquelle les eaux-de-vie ou esprits ont été fabriqués, d'une allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur. Il est seulement procédé chez eux, indépendamment de l'inventaire qui suit la fabrication, à un récolement qui ne pourra avoir lieu qu'au moment de la campagne suivante de distillation.

Au cours des inventaires et récolements opérés par la régie, le bouilleur de crû pourra toujours se faire assister de deux témoins majeurs qui pourront, s'ils le jugent utile, signer ses dires au procès-verbal, sans que l'absence de ces témoins puisse faire obstacle à l'action des agents de la régie (2).

(1) Le présent article et les articles suivants (art 18 à 24) ont pour but de réglementer les bouilleurs de crû. Sur les bouilleurs de crû et la fraude à laquelle donne lieu leur privilège, on trouvera d'intéressantes indications dans l'article de M. G. Voguet (voir *supra*).

(2) Le paragraphe final de l'article ne figurait pas dans le projet du Gouvernement. Il a son origine dans un amendement présenté par M. Lauraine (*Officiel*. Chambre 1903, séance du 18 février 1903, p. 731) et ainsi conçu : « Au cours des inventaires et récolements opérés par la régie, le bouilleur de crû pourra toujours se faire assister de deux témoins majeurs qui pourront, s'ils le jugent utile, signer ses dires au procès-verbal ».

M. Octave Lauraine s'exprimait ainsi : « Le paragraphe additionnel que je propose « vient simplement apporter une garantie d'une haute portée morale aux petits bouil- « leurs de crû aux prises avec le service des contributions indirectes. A une précédente « séance, j'ai cru avoir démontré à la Chambre quel danger il y aurait — et ce n'était « pas le moindre grief que je formulais contre la réforme proposée — à laisser le petit « cultivateur inexpérimenté, illettré souvent, aux prises tout seul avec les agents des « contributions indirectes. J'ai montré ce qui pouvait arriver, étant données les difficultés « que présente l'appréciation de la nature et de la quantité d'alcool, étant données aussi « les vicissitudes que subit ce liquide dans son degré d'une année à l'autre et combien

Digitized by Google

Art. 20. — La fabrication peut avoir lieu soit à domicile, soit dans des locaux ou sur des emplacements, publics ou privés, déclarés à l'administration qui, dans ce dernier cas, fixe les jours et heures auxquels pourront avoir lieu les opérations.

Les quantités existant en la possession du récoltant lors d'une première fabrication doivent être déclarées et prises en charge ou soumises immédiatement à l'impôt, sous déduction de celles pour lesquelles il serait justifié du payement antérieur des droits.

La disposition du § précédent est applicable, même en cas de non-fabrication, à tout récoltant convaincu d'avoir enlevé ou laissé enlever de chez lui des spiritueux sans expédition ou avec une expédition inapplicable (1).

Art. 21. — Sont dispensés de toute déclaration autre que celles prévues aux art. 12 à 18 inclus de la présente loi, ainsi que de toute vérification et prise en charge, les propriétaires, fermiers et métayers qui, après avoir justifié qu'ils ne cultivent pas une superficie plus considérable de vignes ou un plus grand nombre d'arbres fruitiers à l'état de rapport normal, qu'il n'est nécessaire pour la production moyenne de 50 litres d'alcool pur, suivant les usages du pays, distilleront chez eux les vins, cidres, lies, marcs, prunes, prunelles et cerises provenant exclusivement de leurs récoltes.

« les chances d'erreurs, auxquelles n'échappent pas des gens habitués, étaient fatales pour « le cultivateur qui n'a pas les moyens d'investigation ni les connaissances nécessaires. « Je vous propose d'autoriser ce bouilleur de crû, lorsqu'on procédera chez lui aux « inventaire et recensement annuels, à pouvoir se faire accompagner ou assister de deux « témoins majeurs qui, s'ils le jugent utile, pourront contresigner ses dires au procès-ver- « bal. Je pense que ni l'administration ni M. le ministre des finances ne trouveront la « moindre objection de forme, ni surtout de fond, à cet article additionnel qui, je le répète, « ne gêne ni leurs prévisions, ni leurs services (*Très bien ! très bien !*) » — **M. Maurice Rouvier**, *ministre des finances*. « Je suis prêt, monsieur Lauraine, à accepter votre rédac- « tion, mais à une condition, c'est qu'il soit bien entendu que l'absence de ces deux « témoins ne pourra pas paralyser l'action de mes agents. »

(1) L'art. 19 du projet de budget qui est devenu le présent article était ainsi libellé :

« Art. 19. — La fabrication peut avoir lieu soit à domicile, soit dans les locaux ou sur des emplacements publics, ou privés, agréés par l'administration qui, dans ce dernier cas, fixe les jours et heures auxquels pourront avoir lieu les opérations. — Sauf l'exception prévue au troisième paragraphe du présent article, toute déclaration de fabrication à domicile entraîne, pour la campagne la prise en charge, à titre imposable, d'au moins un litre d'alcool pur, non compris les quantités non libérées d'impôt qui se trouveraient déjà en la possession du récoltant. — Il est fait exception à cette règle pour les récoltants produisant moins d'un hectolitre, qui prennent l'engagement de ne distiller qu'aux jours fixés par l'administration. Le nombre de jours ainsi fixés ne peut-être inférieur, pour chaque commune, à un par semaine. — Dans tous les cas, les quantités existant en la possession du récoltant lors d'une première fabrication doivent être déclarées et prises en charge ou soumises immédiatement à l'impôt, sous déduction de celles pour lesquelles il serait justifié du payement antérieur des droits. — La disposition du paragraphe précédent est applicable, même en cas de non-fabrication, à tout récoltant convaincu d'avoir enlevé ou laissé enlever de chez lui des spiritueux sans expédition ou avec une expédition inapplicable » (*Officiel*. Chambre 1902. Annexe n° 622, p. 1154).

Digitized by Google

La superficie et le nombre d'arbres correspondant à ce maximum seront déterminés, dans chaque département, par un arrêté ministériel rendu sur la proposition du directeur des contributions indirectes et après avis du conseil général et du préfet (1).

Art. 22. — Seront personnellement dispensés de toute déclaration préalable et affranchis de tout exercice et jouiront des déductions et allocations en franchise stipulées à l'art. 19, les propriétaires, fermiers et métayers réunis en syndicats professionnels ou en associations coopératives de distillation, qui déposeront leurs appareils et leurs alcools et effectueront la distillation des vins, cidres, poirés, lies, marcs, cerises ou prunes provenant exclusivement de leurs récoltes, dans des locaux agréés par la régie et gérés par lesdits syndicats ou associations.

Les membres de ces syndicats ou associations pourront à tout instant retirer leurs alcools, à la condition de payer les droits, déduction faite des allocations en franchise ou, s'ils demandent le crédit de l'impôt, de se soumettre aux obligations prévues par les art. 19 et 20.

Les dispositions des lois et règlements sur les distilleries sont applicables

(1) L'article 21 de la loi résulte de l'adoption d'un amendement présenté par M. Morlot et que celui-ci justifiait ainsi :

« Nous avons, depuis quinze jours, exposé les réclamations, avec une inlassable persis-« tance, de ceux dont nous défendons les intérêts. Nous avons dit au Gouvernement : vous « allez exercer une foule de petits cultivateurs, de petites gens, tous ces petits bouilleurs « qui produisent presque tous des quantités inférieures à celles que vous leur accordez « avec la franchise des droits pour la consommation familiale. Cet exercice vous entrai-« nera à une augmentation considérable du personnel, à des embarras sans nombre pour « un très mince profit en faveur du Trésor ».

« Eh bien ! nous vous demandons de ne pas molester ces petits bouilleurs. Nous voulons « bien vous accorder tout ce qui vous est nécessaire pour faire rentrer dans les caisses du « Trésor les sommes qui lui sont régulièrement dues ; nous vous avons déjà accordé la « réglementation des alambics, voire même la déclaration ; on a voté des mesures très « rigoureuses qui sont l'objet des articles 18 et 19, mais il faut faire une exception pour les « petits bouilleurs, c'est-à-dire pour ceux qui fabriquent seulement quelques litres d'eau-« de-vie. Ceux-là ne produisent pas de l'alcool pour le vendre. Il n'y a pas chez eux d'ap-« provisionnements considérables. Ils forment une catégorie toute différente de celle des « gros bouilleurs.

« Notre amendement tend à distinguer, région par région, ce qui constitue un petit « bouilleur de ce qui constitue un gros bouilleur. Il n'a pas d'autre objet. Sa portée n'est « pas d'accroître les quantités d'alcool qui doivent être consommées librement en famille ; « il n'accorde aucune franchise de circulation ; il n'a pas pour but de donner aux petits « bouilleurs des droits qu'ils ne posséderaient pas déjà ; nous voulons seulement que, pour « les petits bouilleurs, vous mainteniez le *statu quo*, la situation dont ils ont joui jusqu'à « présent. Si nous le demandons, c'est que nous sommes convaincus que, par votre loi, « vous vous heurterez à des embarras considérables, et que vous molesterez beaucoup de « gens pour un profit pécuniaire absolument nul. Je crois donc que M. le ministre des « finances en nous faisant cette concession ne causera point de dommage sensible au « Trésor. (*Interruptions à droite*). (Officiel, chambre 1903. Séance du 19 février 1903, p. 757 et s.).

Digitized by Google

tant à l'agencement des locaux gérés par les syndicats ou associations coopératives qu'aux opérations qui y sont pratiquées.

Les membres de chaque syndicat ou association coopérative seront solidairement responsables de toutes les infractions à la loi commises dans le local commun (1).

Art. 23. — Le premier § de l'art. 8 de la loi du 2 août 1872 est modifié comme suit :

« Il est délivré par la régie, pour le transport des alcools, des titres de mouvement (acquits et congés) sur papiers de deux couleurs différentes : les uns, libellés sur papier rose, sont applicables à la généralité des spiritueux, quelle qu'en soit la provenance ; les autres, établis sur papier blanc, s'appliquent exclusivement : 1° Aux eaux-de-vie et alcools naturels provenant uniquement de la distillation des vins, cidres, poirés, marcs, cerises et prunes ; 2° Aux rhums et tafias pour lesquels, lors de leur importation, il sera justifié de leur provenance directe des colonies françaises ; 3° Aux genièvres fabriqués dans les conditions spécifiées aux deuxième § de l'art. 15 de la loi du 30 mars 1902.

« Ces titres de mouvement indiquent la substance avec laquelle les spiritueux auront été fabriqués ; les acquits-à-caution comportent un bulletin qui constitue un certificat d'origine et qui, lors de leur remise au service, est détaché pour être conservé par le destinataire.

« Peuvent seuls obtenir la délivrance des expéditions de la seconde catégorie : *a*) Les bouilleurs ou distillateurs qui produisent exclusivement, sous le contrôle de la régie, les eaux-de-vie et alcools naturels ou genièvres définis aux alinéas 1 et 3 du deuxième § du présent article, et qui ne reçoivent du dehors aucune autre espèce de spiritueux; *b*) Les importateurs de rhums et tafias naturels qui fournissent les justifications de provenance sus-indiquées ; *c*) Les négociants ayant reçu, sous la garantie d'acquits-à-caution de l'espèce, les spiritueux qui viennent d'être désignés, à la condition que lesdits produits auront été placés dans un local distinct, et que, sur la demande de ces négociants, ils auront été suivis à un compte spécial pour leur volume et la quantité d'alcool pur qu'ils représentent.

« Les spiritueux ainsi pris en charge ne pourront être l'objet d'aucun coupage avec d'autres spiritueux provenant du compte général, ni d'aucune addition de substances propres à en modifier la composition ou le goût. Si un mouillage est nécessaire pour ramener au degré de consommation des eaux-de-vie et alcools naturels ou des rhums qui auraient été fabriqués à un degré supérieur, cette opération devra faire l'objet d'une déclaration préa-

(1) Amendement de MM. Cazeaux, Cazalet et Cazeneuve. (Officiel, chambre 1903, séance du 20 février 1903, p. 794 et s.).

Digitized by Google

lable indiquant la quantité d'eau qui doit être ajoutée et l'augmentation de volume qui en résultera (1) ».

Art. 24. — A l'égard des spiritueux désignés aux alinéas 1° et 2° du deuxième paragraphe de l'article précédent, et jusqu'à concurrence des quantités qui, au moment de la mise en vigueur de la présente loi, existeront en la possession des bouilleurs de crû, bouilleurs de profession ou négociants entrepositaires, il pourra continuer à être fait usage des acquits blancs créés par l'art. 8 de la loi du 2 août 1872. — Pour bénéficier de cette disposition, les détenteurs devront faire à la recette buraliste, dans un délai de quinze jours, la déclaration, par espèces, des quantités en leur possession. — Les déclarations tendant à faire admettre au bénéfice des dispositions qui précèdent des spiritueux autres que ceux susdésignés seront punies des peines portées à l'art. 1er de la loi du 28 février 1872.

Art. 25. — Il sera pourvu par des règlements d'administration publique à toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des art. 12 à 24 de la présente loi. — Ces règlements détermineront, en particulier, les conditions dans lesquelles s'effectuera la constatation de la production chez les récoltants (2).

Art. 26. — Les contraventions aux dispositions des art. 12 et 24 de la présente loi et à celles des règlements rendus pour leur exécution sont punies des peines édictées par les § 2 et 3 de l'art. 14 de la loi du 29 décembre 1900.

Les mêmes peines sont applicables à toute personne convaincue d'avoir facilité la fraude ou procuré sciemment les moyens de la commettre.

Dans tous les cas, l'art. 473 du Code pénal pourra être appliqué en faveur des délinquants dans les conditions prévues par l'art. 19 de la loi du 29 mars 1897.

(1) Déjà sur l'initiative de plusieurs représentants des Charentes, le législateur du 2 août 1872 avait cherché les moyens de mettre un terme aux fraudes commerciales résultant de la vente, sous des noms d'eaux-de-vie naturelles de spiritueux dans la composition desquels l'alcool d'industrie joue le principal rôle, quand il ne les constitue pas en totalité. A cet effet, il décida, d'une part, que tout acquit-à-caution devrait porter l'indication des substances avec lesquelles avaient été fabriqués les produits qu'il accompagnerait, et, d'autre part, que l'acquit serait délivré sur papier blanc pour les alcools de vin, sur papier rouge pour les alcools d'industrie et sur papier bleu pour les alcools de mélange. Pour bien des raisons qu'il serait superflu d'énumérer ici, ce système n'a pas donné les résultats attendus.

Or, il a paru au Gouvernement que la réglementation du privilège des bouilleurs de crû pouvait fournir à la fois l'occasion et le moyen de donner satisfaction aux doléances que depuis longtemps les producteurs d'eaux-de-vie naturelles font entendre à cet égard. Du moment où leurs opérations devaient désormais être contrôlées, il devenait, en effet, possible d'organiser un système propre à leur offrir une protection contre la concurrence déloyale dont ils sont victimes. Tel est l'objet du présent article, d'après lequel l'identification des spiritueux se fera désormais au moment même de leur production (Chambre 1902, annexe n° 622 p. 1154).

(2) Voir les deux décrets du 19 août 1903.

Digitized by Google

Art. 27. — Les dispositions du § 2 de l'art. 68 du Code de procédure civile, modifié par la loi du 15 février 1899, sont applicables aux employés des contributions indirectes et des octrois ayant qualité pour signifier des actes ou exploits à domicile.

Art. 28. — A dater du 1er janvier 1904, aucune taxe d'octroi ne pourra être perçue sur l'alcool dénaturé ni sur aucun des éléments qui le constituent (1).

Art. 29. — La taxe de vingt-cinq centimes (0 fr. 25) par hectolitre d'alcool pur édictée par l'art. 15 de la loi du 29 décembre 1900 est substituée, à l'importation en Corse, au droit de consommation établi par l'art. 6 de la loi de finances du 29 mars 1897, pour les produits ci-après : 1° Alcools dits d'éclairage, de chauffage et d'éclaircissage dénaturés selon les formules et conditions réglementaires ; 2° Produits ayant pour base l'alcool dénaturé selon les formules et conditions réglementaires ; 3° Produits dans lesquels l'alcool a été éliminé, évaporé ou entièrement transformé, à l'exception de ceux qui sont considérés sur le continent comme passibles du droit de consommation.

Les produits étrangers admis en Corse à bénéficier de la taxe réduite acquitteront la redevance de quatre-vingts centimes (0 fr. 80) par hectolitre d'alcool pur prévue par l'art. 11 de la loi de finances du 16 avril 1895.

Un décret déterminera les conditions d'application des dispositions ci-dessus.

Toute revivification ou tentative de revivification d'alcools dénaturés, toute manœuvre ayant pour objet de détourner des alcools dénaturés, toute vente ou détention de spiritueux dans la préparation desquels seront entrés des alcools dénaturés, sont punies d'un emprisonnement de six jours à six mois et d'une amende de 5.000 à 10.000 francs, sans préjudice du remboursement des droits fraudés et de la confiscation des appareils et liquides saisis.

Les autres contraventions aux dispositions du présent article ou du décret rendu pour son exécution sont punies d'une amende de 500 à 5.000 francs.

En cas de rédicive, l'amende sera doublée.

(1) Cette disposition a été insérée dans la loi de finances par la Commission du budget avec l'assentiment du Gouvernement, pour favoriser l'emploi de l'alcool dénaturé. Elle a pour but d'exonérer de toute taxe d'octroi l'alcool dénaturé et ses différents composants. Cette dernière expression vise surtout le méthylène qui est imposé dans certaines villes et notamment à Paris à raison de 10 fr. 20 par hectolitre.

Une très légère modification de rédaction a été apportée par le Sénat dans le but de rendre plus clair le texte primitif. Aux mots « ne pourra être imposée » il a substitué les mots « ne pourra être perçue », afin d'éviter toute équivoque et d'empêcher la perception des taxes qui pourraient déjà être établies. (Sénat, Doc. parl. 1903, annexe 102 p. 308).

Digitized by Google

Les mêmes peines seront applicables à toute personne convaincue d'avoir facilité la fraude ou procuré sciemment les moyens de la commettre.

Art. 30. — Dans les villes ayant un octroi et possédant un service de surveillance effective et permanente aux entrées, la perception du droit de circulation sur les cidres et poirés fabriqués à l'intérieur par les débitants pourra, sur une délibération du conseil municipal rendue exécutoire par un arrêté du préfet, être remplacée par la perception de ce même droit sur toutes les quantités de fruits à cidre ou à poiré récoltées ou introduites dans le lieu sujet, d'après la base de conversion fixée par l'art. 23 de la loi du 28 avril 1816. A cet effet, les quantités récoltées à l'intérieur devront être déclarées dans les conditions prévues par l'art. 17 de la loi du 25 juin 1841 ; celles venant de l'extérieur seront déclarées au moment de leur introduction.

Lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, le droit de circulation sera constaté ou garanti par inventaire, sur toutes les quantités de fruits à cidre ou à poiré existant en la possession des commerçants qui se livrent à la vente en gros ou en détail de ces fruits, ainsi que des détaillants et des marchands en gros de boissons.

Dans les villes où ce mode de perception sera en vigueur, les conseils municipaux pourront également demander que les formalités de circulation sur les cidres et poirés soient supprimées à l'intérieur du lieu sujet. Toutefois, les chargements restent soumis, en cours de transport, aux vérifications du service des contributions indirectes et les enlèvements des entrepôts devront être précédés d'une déclaration.

La suppression des formalités de circulation entraînera celle des déductions allouées aux entrepositaires pour déchets de magasins (1).

Art. 31. — Une taxe de fabrication de un franc vingt-cinq (1 fr. 25) par 100 kilogr. ou un franc (1 fr.) par hectolitre sera établie à leur entrée en raffinerie sur les huiles minérales brutes, telles que les définit la loi du 30 juin 1893. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente disposition (2).

(1) Cet article provient de l'initiative parlementaire. Il a pour but de permettre aux villes ayant un octroi et possédant un service de surveillance effective et permanente aux entrées, de remplacer le droit de circulation sur les cidres et poirés, fabriqués à l'intérieur par les débitants, par le même droit sur toutes les quantités de fruits à cidre ou à poiré récoltées ou introduites dans le lieu sujet, d'après la base de conversion fixée par l'article 23 de la loi du 28 avril 1816. Dans les villes où ce mode de perception sera appliqué, les formalités de circulation sur les cidres et poirés pourront être supprimées à l'intérieur.

(2) C'est la commission du budget qui a proposé d'établir sur les huiles minérales brutes, telles que les définit la loi du 30 juin 1893, une taxe de fabrication de 1 fr. 25 par 100 kilogrammes ou de 1 fr. par hectolitre. Cette taxe est analogue à celle de 1 fr. 50 par 100 kilogrammes qui avait été inscrite dans le projet de budget de l'exercice 1902, mais elle sera perçue à l'entrée en raffinerie. Un paragraphe additionnel invitait en outre le

Digitized by Google

Art. 32. — A partir du 1er septembre 1903, le droit sur les glucoses indigènes livrées à la consommation est fixé, décimes compris, à cinq francs soixante (5 fr. 60) par 100 kilogr. de poids effectif.

Est interdit l'emploi de glucose dans la vinification, soit en première cuvée, soit pour la préparation d'un second vin par versement d'eau sur des marcs.

Sont applicables à la détention de glucose, dans les mêmes conditions et sous les mêmes peines, les dispositions concernant la détention du sucre qui font l'objet des § 3 et 4 de l'art. 8 de la loi du 28 janvier 1903, sur le régime des sucres.

La fabrication, la circulation et la détention de vins glucosés sont punies des peines afférentes à la fabrication, à la circulation et à la détention des vins de sucre en vue de la vente.

Les peines encourues par les contrevenants sont également applicables à leurs complices (1).

Art. 33. — Les dispositions de l'art. 5, dernier § de la loi du 11 juillet 1891, sont applicables aux déclarations et aux constatations effectuées en exécution de l'art. 7 de la loi du 28 janvier 1903 (2).

Gouvernement à déposer le plus tôt possible un projet de loi concédant à l'Etat le monopole du raffinage du pétrole. Mais le Sénat a remplacé ce paragraphe additionnel par le suivant : « Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente disposition ».

(1) Le présent article intéresse le régime des glucoses. Le texte ne diffère de celui qui figurait au projet que par la substitution du droit de 5 fr. 60 par 100 kilogr. à celui de 7 fr. 25. Cette mesure n'affecte pas l'économie générale de la nouvelle législation sucrière.

Sur la nouvelle législation des sucres, voir dans cette revue, nos d'avril, mai-juin 1903 l'article de M. H. Truchy, p. 225 et s. et les textes annotés p. 393 et s.

(2) Cet article et les suivants intéressent le régime des sucres. L'art. 5 de la loi du 11 juillet 1891 a organisé la publicité des opérations du sucrage. Il décide que les demandes de sucrage à taxe réduite, faites en vue de la fabrication des vins de sucre, seront conservées durant 3 ans dans les directions et sous directions des contributions indirectes et communiquées à tout requérant moyennant un droit de recherche.

Lors de la discussion qui s'est engagée au Sénat au sujet de l'art. 7 de la loi du 28 janvier 1903 sur les sucres (séance du 24 janvier 1903), M. Monis a demandé le maintien de ce système de publicité. Il a exposé que la clandestinité du sucrage aggraverait la concurrence qui en découle, en faisant peser sur le marché des quantités ignorées qui entreraient toujours en lutte d'une façon mystérieuse. Il a rappelé que depuis la loi de 1891, le sucrage s'opère dans des conditions déterminées, qu'il est enregistré dans des écritures publiques dont on peut avoir communication moyennant versement d'une taxe modique et que cette publicité seule met les acheteurs à l'abri de la fraude. Au nom des intérêts de la viticulture, il a réclamé, pour les acheteurs de vins, la faculté de s'assurer, par l'examen des pièces et registres déposés dans les bureaux des contributions indirectes, que le vendeur de la marchandise n'avait pas employé de sucre à la vinification.

Tout en manifestant le désir de donner satisfaction à cette demande, le Ministre des finances a exprimé des doutes sur le point de savoir si la législation nouvelle lui en donnerait le moyen. Un examen de la question a conduit à penser que la disposition de la

Digitized by Google

Art. 34. — Par mesure transitoire, le déchet de fabrication, alloué aux sucres des colonies françaises par l'art. 2 de la loi du 13 juillet 1886, sera alloué aux sucres expédiés de ces colonies postérieurement au 30 avril 1903 et antérieurement au 1er septembre de la même année, au vu des résultats de la vérification effectuée par la douane coloniale au moment de l'embarquement et d'après le poids net établi suivant la tare légale.

Les sucres de premier jet seront considérés comme titrant 97 degrés, ceux de deuxième jet 89 degrés et ceux de troisième jet 81 degrés.

Le bon d'enlèvement établi sur ces bases sera remis au consignataire désigné par l'exportateur et ce consignataire devra prendre l'engagement cautionné de rembourser au Trésor la valeur du bon calculée à raison de 30 fr. par 100 kilogr. de sucre pour le cas où les sucres ayant fait l'objet dudit bon ne seraient point parvenus en France le 31 décembre 1903.

Les conditions d'application du présent article seront déterminées par le ministre des finances (1).

Art. 35. — Les art. 1 et 2 de la loi du 28 janvier 1903, à l'exception des dispositions relatives à la taxe de raffinage, sont applicables à la Corse. Le lait concentré, le lait sucré, les mélasses, les sirops, bonbons et fruits confits au sucre, les biscuits sucrés, les confitures au sucre et au miel acquitteront dans l'île les mêmes droits que sur le continent.

Art. 36. — Des règlements d'administration publique détermineront les parties du territoire où est autorisée la vente des tabacs « dits de cantine »

loi de 1891 cessait d'être applicable dans les conditions nouvelles où s'effectuera désormais le sucrage.

L'article précité vise, en effet, les demandes de sucrage à taxe réduite ; or, aucune modération de taxe ne sera accordée pour ce genre d'opérations et il n'y aura plus de demandes, mais des déclarations de sucrage. Ce même article mentionne les registres de décharge des acquits-à-caution, formalité qui disparaît avec le nouveau régime. Mais, d'autre part, la loi nouvelle prévoit une formalité, la déclaration de détention que ne visait pas la loi du 11 juillet 1891. Enfin les constatations du service s'opèreront dans des conditions différentes de celles actuellement admises.

Dès lors, la disposition en vigueur relativement à la communication des demandes de sucrage ne semblant pas pouvoir être invoquée à partir du 1er septembre 1903, il était nécessaire d'insérer, dans la loi de finances, une disposition faisant expressément revivre, en l'adaptant à la situation nouvelle, celle édictée par le législateur de 1891. Tel est l'objet de l'article 33.

(1) Conformément à l'engagement qu'il avait pris devant le Parlement, au mois de décembre 1902, le Gouvernement a recherché le moyen d'assurer le bénéfice de la législation aux sucres coloniaux embarqués antérieurement au 31 août 1903, qui ne pourraient arriver en France que le 1er septembre. Il a proposé, en conséquence, pour les sucres dont il s'agit, d'effectuer par anticipation, au moment de l'embarquement dans la colonie, la délivrance des bons d'enlèvement ; le titrage des sucres, pour la liquidation du déchet de fabrication, faute de pouvoir être effectué directement dans la colonie, sera fixé par analogie avec le titrage reconnu à l'arrivée en France des mêmes sucres pendant l'année 1901.

Digitized by Google

prévue par le second paragraphe de l'art. 2 de la loi du 29 février 1872 et par la loi du 1er décembre 1875. — Les prix de vente dans chaque zone sont fixés par décret. Toutefois la majoration des prix de vente dans le périmètre actuel des zones ne pourra dépasser le tiers des tarifs en vigueur (1).

Art. 37. — La régie pourra exporter ou vendre à charge d'exportation des tabacs en feuilles, caboches, côtes et débris de toutes provenances. Les prix seront fixés par le ministre des finances (2).

Art. 38. — Par dérogation aux art. 182 et 199 de la loi du 28 avril 1816, le taux auquel sera payée la valeur des quantités de feuilles reconnues manquantes, lors de la livraison, aux charges des planteurs, sera fixé à huit francs (8 fr.) le kilogramme.

(1) L'art. 26 du budget avait pour objet de supprimer les zones, sauf en ce qui concerne la 1re subdivision de la première zone, la vente du tabac de cantine ne devant plus être autorisée que sur la partie du territoire confinant à la Belgique et à la Suisse ; le prix du scaferlati y aurait été élevé de 1 fr. 50 à 3 fr. le kilogramme et la vente des rôles à prix réduit aurait été supprimée.

Les motifs invoqués pour la justification des modifications proposées par le Gouvernement étaient tirés du caractère purement fiscal de l'organisation des zones. En effet, leur établissement n'a pas eu pour objet de favoriser une partie de la population du territoire en lui permettant de se procurer des tabacs à prix réduit; le législateur les a créées uniquement dans le but de mettre un obstacle à la fraude en instituant entre les pays étrangers, où le tabac est à très bon marché, et l'intérieur de la France, où il est soumis à un impôt élevé, une sorte de barrière constituée par la zone où le prix réduit du tabac français lui permet de concurrencer les tabacs étrangers introduits clandestinement, la différence des prix n'offrant pas aux fraudeurs une prime suffisamment rémunératrice. De l'avis du Gouvernement, la législation était devenue inefficace. En effet, les fraudeurs ont aujourd'hui certaines facilités de transport qui leur permettent de déjouer plus facilement la vigilance des agents préposés à la surveillance des frontières. Le commerce international de plus en plus actif donnant lieu à un transit de plus en plus important permet à la fraude de s'exercer plus facilement en rendant la surveillance plus difficile.

On pouvait en conclure avec le Gouvernement, que le système actuel étant devenu inefficace pour protéger les intérêts du monopole et paraissant même onéreux pour les finances de l'Etat, il y avait lieu de supprimer les zones (*Doc. parl.* Chambre 1902, annexe n° 622 p. 1157 et s.), mais, en présence de l'émotion produite par ce projet dans les départements interessés, le Gouvernement a cru devoir consentir à un projet transactionnel.

Les zones seront maintenues sauf à être remaniées par décrets en Conseil d'Etat. Quant aux prix de vente du tabac de cantine dans ces zones, ils seront fixés par décret sans que la majoration des prix puisse dépasser 33 p. 100.

(2) Cet article est la conséquence de la diminution de la fabrication des tabacs à prix réduit qui résultera de la réduction des zones. Dans la fabrication des tabacs à prix réduit, s'écoule la majeure partie des matières telles que côtes et débris qui ne peuvent entrer dans la composition du scaferlati ordinaire. Bien qu'il soit possible d'utiliser une partie de ces déchets dans la fabrication du jus de tabac, du tabac de troupe et du tabac de zone maintenu, il n'en restera pas moins une disponibilité importante que l'administration devra s'efforcer de placer à l'étranger. Les dispositions insérées au présent article ont pour but de donner à la régie les facilités nécessaires pour les opérations de cette nature.

Digitized by Google

Art. 39. — Les amendes édictées par les art. 216, 218, 219, 221 et 222 de la loi du 28 avril 1816 sont doublées, sans qu'en aucun cas les condamnations prononcées puissent être inférieures, pour les tabacs fabriqués, au double des droits fixés par l'art. 12 de la loi du 30 mars 1902 et, pour les tabacs en feuilles ou autres, à 20 fr. par kilogramme.

En outre, ceux qui seront convaincus d'avoir fabriqué, vendu ou transporté du tabac en fraude, quelles que soient l'espèce et la provenance de ce tabac, seront, indépendamment des peines pécuniaires, condamnés à un emprisonnement de six jours à six mois. En cas de récidive, cette peine sera d'un mois à un an.

Dans les cas prévus par les art. 217, 221 et 222 de la loi précitée du 28 avril 1816, s'il résulte de l'instruction que d'autres individus ont coopéré à la fraude comme entrepreneurs de contrebande ou intéressés, les procès-verbaux seront transmis au procureur de la République qui exercera l'action au nom de l'administration des contributions indirectes.

Art. 40. — Par dérogation aux art. 20 et 26 de la loi du 22 frimaire an VII, les procès-verbaux de contraventions aux lois postales sont enregistrés aux bureaux dans l'arrondissement desquels résident les contrevenants et dans le délai de quatre jours à compter de la réception du procès-verbal par le receveur des postes chargé de requérir la formalité. La date de cette réception est constatée par une mention inscrite sur le procès-verbal, signée par le receveur des postes et revêtue du timbre à date du bureau.

A défaut d'enregistrement du procès-verbal dans le délai prescrit, le receveur des postes, chargé de recueillir la formalité, encourt la peine prononcée par l'art. 34 de la loi du 22 frimaire an VII.

Art. 41. — *Taxes à percevoir pour les télégrammes échangés, par les communications sous-marines exclusivement françaises, entre les colonies françaises de la côte occidentale d'Afrique, et fixation des tarifs et dispositions principales à appliquer en ce qui concerne le service téléphonique.*

Art. 42. — L'administration des postes et des télégraphes est autorisée à supprimer les bons de poste de sommes fixes créés par la loi du 29 juin 1882 et à mettre à la disposition du public des bons de poste d'un type unique dont la valeur pourra varier de 1 fr. à 20 fr. (sans fraction de franc).

Le droit à percevoir est fixé à cinq centimes (0 fr. 05 c.) pour les bons de 1 à 10 fr., et à dix centimes (0 fr. 10 c.) pour les bons de 11 à 20 fr.

Les art. 1 et 2 de la loi du 29 juin 1882 sont abrogés.

Un décret fixera la date de mise en vigueur des dispositions du présent article.

Art. 43. — A partir du 1er juillet 1903, il sera perçu un droit fixe de vingt francs (20 fr.) pour la délivrance du diplôme de fin d'études secondaires, institué par l'art. 8 de la loi du 21 décembre 1880.

Digitized by Google

Art. 44. — *Répartition de la part affectée au service des pensions civiles dans les produits d'amendes, saisies et confiscations résultant d'affaires suivies en Indo-Chine, à la requête de l'administration des douanes et régies.*

Art. 45. — La contribution des colonies aux dépenses militaires qu'elles occasionnent à l'Etat est fixée, pour l'exercice 1903, à la somme de 12.465.470 fr., ainsi répartie par colonie :

Indo-Chine.	12.365.470
Afrique occidentale.	100.000
Total égal.	12.465.470

La somme ci-dessus sera inscrite au budget des recettes § 6 (Recettes d'ordre. — Recettes en atténuation de dépenses).

Art. 46. — Le ministre des finances est autorisé à pourvoir au remboursement des obligations à court terme échéant en 1903, au moyen d'une émission, au mieux des intérêts du Trésor, d'obligations de même nature dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1909 (1).

Art. 47. — Le ministre des finances est autorisé à émettre en 1903, au mieux des intérêts du Trésor, des obligations à court terme dont le capital ne pourra être supérieur à la somme de 40.000.000 fr. et dont l'échéance ne pourra pas dépasser l'année 1909. Le montant de cette émission sera inscrit parmi les ressources exceptionnelles du budget de l'exercice 1903 (2).

Art. 48. — Continuera d'être faite pour 1903, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi.

§ 3. — *Evaluation des voies et moyens.*

Art. 49. — *Les voies et moyens applicables aux dépenses du budget général de l'exercice* 1903 *sont évalués à la somme de* 3.528.486.845 fr. *répartie ainsi qu'il suit* :

Produits à percevoir en France et dans les colonies autres que l'Algérie.	3.526.853.080
Produits à percevoir en Algérie.	1.633.765
Total.	3.528.486.845

(1) Le Gouvernement avait prévu au projet de budget un crédit de 11 millions destiné à pourvoir au remboursement d'obligations à court terme échéant en 1903. Ce crédit n'ayant pas été maintenu, il était nécessaire d'en autoriser le renouvellement par une disposition législative spéciale.

(2) Cette disposition autorise l'émission des obligations à court terme destinées à combler le déficit des ressources normales du budget. La Chambre avait limité à 25 millions cette autorisation. Ce chiffre a été porté à 40 millions.

Digitized by Google

TITRE II. — Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Art. 50. — Il sera fabriqué une pièce de nickel pur d'une valeur nominale de 25 centimes, pour une somme de 10.000.000 de fr., dont 4.000.000 de fr. seront émis en 1903.

La composition, le minimum de pureté du métal, le poids, la tolérance de poids et le diamètre sont fixés comme suit :

DÉNOMINATION de la pièce	DIAMÈTRE	COMPOSITION	MINIMUM de pureté	POIDS	
				droit	tolérance au-dessus et au-dessous
	millimètres		millième s	grammes	millièmes
25 centimes.....	24	Nickel pur.....	984	7	10

Le type sera réglé par un décret.

La pièce de 25 centimes en nickel ne pourra être employée dans les payements que pour l'appoint de 5 francs.

Art. 51. — Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'Etat sont fixés, en recettes et en dépenses, pour l'exercice 1903, à la somme de 152.170.240 fr.

TITRE III. — Dispositions spéciales.

Art. 52. — Le ministre des finances est autorisé à proroger, d'année en année, la convention intervenue le 31 octobre 1896 avec la Banque de France et approuvée par la loi du 17 novembre 1897, pour assurer, dans les termes de la convention monétaire du 6 novembre 1885, la réception dans ses caisses des pièces de 5 francs d'argent des Etats signataires de cette convention.

Art. 53. — L'art. 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 est modifié comme il suit :

« Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contresigné par le ministre des finances et par le ministre intéressé.

« Le contrôleur des dépenses engagées adresse ses avis directement et en double exemplaire au ministre des finances et au ministre dans les services duquel il exerce son contrôle.

« Les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer

Digitized by Google

d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense ».

Art. 54. — Le bénéfice des dispositions des art. 9 et 10 de la loi de finances du 21 mars 1885 est maintenu pour les fonctionnaires et employés du ministère de la marine qui, y ayant déjà droit, sont passés au ministère de la guerre en vertu du décret du 21 janvier 1901 sur le rattachement à ce département des troupes coloniales.

Art. 55. — *Extension des dispositions des art. 7 et 8 de la loi du 10 juin 1896 relatives à la mise à la retraite d'office des officiers de marine, aux officiers des autres corps de la marine.*

Art. 56. — *Dispositions de l'art. 31 de la loi de finances du 26 décembre 1890, déclarées non applicables aux officiers retraités membres du bureau des longitudes.*

Art. 57. — *Admission au bénéfice de l'art. 10 § 4 de la loi du 9 juin 1853, et de l'art. 16 § 11 du D. du 9 novembre 1853 : 1° des fonctionnaires et professeurs des lycées et collèges de jeunes filles ; 2° des professeurs de dessin des lycées et collèges de garçons ; 3° des préparateurs de science des lycées et collèges de garçons.*

Art. 58. — *Droits à pension des officiers et assimilés et des fonctionnaires, employés et agents du ministère des colonies visés à l'art. 14 de la loi du 5 août 1879, qui sont placés hors cadres pour une période de 3 années au plus, et dûment autorisés soit à seconder des entreprises industrielles ou commerciales intéressant spécialement les colonies ou les pays de protectorat français, soit à servir auprès d'une puissance étrangère, ou dans l'administration locale d'une colonie ou d'un pays de protectorat français.*

Art. 59. — Les établissements communaux de bienfaisance n'ont droit à un receveur spécial qu'autant que le chiffre de leurs revenus ordinaires excède 60.000 fr.

Toutefois, lorsque les revenus ordinaires cumulés des établissements d'une même commune excèdent 60.000 fr., la gestion peut en être confiée à un receveur spécial, après entente entre les commissions administratives.

De même, lorsque le total des revenus de la commune et des établissements communaux de bienfaisance sera supérieur à 60.000 fr., la gestion pourra également en être confiée à un receveur spécial, après accord entre le conseil municipal et les commissions administratives.

Par mesure transitoire, les receveurs spéciaux actuellement en exercice dans les établissements de bienfaisance dont les revenus ordinaires sont inférieurs à 60.000 fr. pourront être maintenus jusqu'à leur sortie de fonctions.

Art. 60. — Les percepteurs des contributions directes sont substitués à l'administration de l'enregistrement pour le recouvrement des dépens devant les juridictions d'instruction et de répression et pour ceux afférents aux actes

Digitized by Google

d'exécution faits en vertu de décisions émanées de ces juridictions, lorsqu'il y aura en cause une partie civile admise au bénéfice de l'assistance judiciaire.

Les porteurs de contrainte pourront remplacer les huissiers pour l'exercice des poursuites. Les jugements, extraits de jugements ou exécutoires et les commandements pourront être notifiés par la poste, conformément à l'art. 49 de la loi du 25 février 1901, même quand l'assisté concourra aux actes de poursuites conjointement avec les percepteurs.

Les percepteurs feront, entre les divers ayants droit, la distribution des sommes recouvrées, conformément à l'art. 18 de la loi du 10 juillet 1901.

Un règlement d'administration publique déterminera, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour l'exécution du présent article.

Art. 61. — Les §§ 7, 8, 9 et 10 de l'art. de la loi du 1er avril 1898 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« La différence entre le taux de 4 1/2 p. 100, déterminé pour le compte courant et le fonds commun par le décret-loi du 26 mars 1852 et le décret du 26 avril 1856, et l'intérêt servi par la Caisse des dépôts et consignations sera versée à titre de bonification, à chaque société de secours mutuels approuvée ou reconnue d'utilité publique, en raison de son avoir à la Caisse des dépôts et consignations (fonds libre et fonds commun de retraites), au moyen d'un crédit inscrit chaque année au budget du ministère de l'intérieur. L'intérêt servi par la Caisse des dépôts et consignations est égal à celui qu'elle a retiré de ses placements durant le cours de l'année précédente : le taux en est déterminé, au commencement de chaque année, après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, par un décret rendu sur la proposition du ministre des finances et du ministre de l'intérieur.

« Les intérêts qui ne reçoivent pas d'emploi au cours de l'année sont capitalisés tous les ans.

« La Caisse des dépôts et consignations aura la faculté de faire emploi des fonds versés aux comptes ci-dessus désignés dans les mêmes conditions que pour les fonds des caisses d'épargne. Elle pourra, en outre, avec les capitaux du fonds commun, faire des prêts aux départements, aux communes et aux chambres de commerce. »

Art. 62. — *Autorisation à la Caisse des dépôts et consignations de se charger du payement des pensions et secours que la commission nommée en vertu de l'art. 3 de la loi du 6 décembre 1901, relative à la régularisation des dépenses de l'expédition de Chine, attribuera aux militaires et marins victimes de cette expédition et, en cas de mort, à leurs veuves, à leurs ascendants et descendants.*

Art. 63. — *Composition des Cours d'appel modifiée.*

Digitized by Google

Art. 64. — *Retraites des ouvriers, agents du service intérieur et employés auxiliaires de l'administration des* Journaux officiels *rétribués au moyen d'un salaire fixe.*

Art. 65. — *Médailles d'honneur des sapeurs-pompiers communaux.*

Art. 66. — *Nombre de congés de longue durée sans solde aux officiers et assimilés en* 1903.

Art. 67. — *Solde des officiers généraux et assimilés placés dans la 2e section du cadre de l'état-major général avant d'avoir atteint la limite d'âge.*

Art. 68. — *Le ministre de la guerre est autorisé à faire entrer en consommation* 730.000 *paires de chaussures de repos.*

Art. 69. — *L'Autorisation de faire entrer en consommation les excédents de la réserve de guerre du service de l'habillement.*

Art. 70. — *Nomination des officiers d'administration de 2e classe des services de l'intendance et de santé au grade d'officier d'administration de 1re classe.*

Art. 71. — *Ecoles françaises d'Athènes et de Rome investies de la personnalité civile.*

Art. 72. — Les dispositions de l'art. 11 de la loi du 27 février 1880, en vertu desquelles le conseil académique donne son avis sur les budgets et les comptes d'administration des établissements d'enseignement supérieur, des lycées nationaux et des collèges communaux, sont abrogées.

Art. 73. — *Traitement des instituteurs et institutrices stagiaires, des instituteurs et institutrices de 5e classe et promotion à la 4e et à la 3e classe.*

Art. 74. — L'art. 55 de la loi de finances du 16 avril 1895 est complété ainsi qu'il suit : « Les ressources des musées nationaux sont exclusivement employées en acquisitions d'objets ayant une valeur artistique, archéologique ou historique ainsi qu'au remboursement du prix de revient des produits de la chalcographie et de l'atelier des moulages du Louvre. »

Art. 75. — *Rétablissement au ministère de l'intérieur et des cultes, de la direction de la sûreté générale et au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts, de la direction de la comptabilité. — La direction des eaux et forêts instituée au ministère de l'agriculture prendra désormais le titre de direction générale des eaux et forêts.*

Art. 76. — Ne peut être contestée à raison de sa non-communication au conseil d'Etat ou à la commission provisoire instituée par décret du 14 septembre 1870, la régularité de l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 23 août 1871, portant approbation à titre provisoire des dispositions générales pour le pilotage dans le troisième arrondissement maritime et de disposition spéciales pour le pilotage dans le sous-arrondissement de Nantes.

La présente disposition est applicable à toutes les contestations autres que celles réglées par une décision de justice passée en force de chose jugée.

Digitized by Google

Art. 77. — Le § 2 de l'art. 1er de la loi du 16 juillet 1889 est modifié comme suit :

« Il sera rendu compte, chaque année, à la commission du budget de la Chambre des députés et à la commission des finances du Sénat de la situation de chacun des réseaux ainsi établis. Un résumé par département sera joint à chaque projet de budget. »

Art. 78. — L'art. 2 de la loi du 20 mai 1890 est modifié comme suit :

« Il sera rendu compte, chaque année, à la commission du budget de la Chambre des députés et à la commission des finances du Sénat de la situation de chacune des lignes téléphoniques interurbaines ainsi établies. Un résumé par département sera joint à chaque projet de budget. »

Art. 79. — *Composition des Cours d'appel de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion..*

Art. 80. — *Addenda aux § 8, 10 et 11 de l'art. 54 de la loi de finances du 25 février 1901 relatif à l'inspection des colonies.*

Art. 81. — *Assimilation aux inspecteurs adjoints, des adjoints à l'inspection des colonies ayant déjà satisfait aux obligations du concours prévu par le décret du 23 février 1898.*

Art. 82. — *Autorisation au ministre des finances d'allouer, à partir du 1er mars 1903, aux militaires de tous grades, y compris le personnel de la gendarmerie, ainsi qu'aux pensionnaires et rentiers de l'Etat domiciliés à la Guadeloupe, une indemnité de change basée sur les émoluments de toute nature et arrérages qui leur seront acquittés dans ladite colonie.*

Art. 83. — *Primes pour la destruction des loups.*

Art. 84 à 98. — *Affectation d'une somme de 1.000.000 de francs chaque année, à la majoration de la pension d'âge ou d'invalidité et allocations en faveur des ouvriers ou employés des mines. Conditions dans lesquelles ces ouvriers peuvent bénéficier des dispositions de la présente loi.*

Art. 99. — Est complété ainsi qu'il suit le tableau A annexé à la loi du 19 décembre 1900, portant création d'un budget spécial pour l'Algérie : « Dépenses obligatoires, chapitre 118 *bis*. — Postes et télégraphes. — Participation de l'Algérie dans les dépenses afférentes aux services maritimes postaux entre la France et l'Algérie. — Crédits obligatoires jusqu'à concurrence de 400.000 francs. ». — Ces dispositions sont applicables à partir de l'exercice 1904.

Art. 100. — Le recouvrement des avances consenties aux viticulteurs par les communes du département d'Alger s'effectuera comme en matière de contributions directes et taxes y assimilées.

Art. 101. — Par dérogation aux dispositions de l'art. 13 de la loi du 19 décembre 1900, l'Algérie est autorisée, en 1903, à prélever sur sa caisse

Digitized by Google

de réserve une somme de 400.000 francs destinée à pourvoir aux frais de réception du président de la République.

Art. 102. — Un prélèvement supplémentaire pouvant aller jusqu'à 1 pour 100 sera fait sur la masse des sommes engagées au pari mutuel de ceux des hippodromes où il n'est fait actuellement qu'un prélèvement de 7 p. 100.

Le produit sera affecté à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable. Toutefois, sur ce produit, il sera prélévé une somme de 100.000 francs au maximum destinée à la caisse des recherches scientifiques organisée par la loi du 14 juillet 1901, pour être employée à l'étude de procédés pratiques d'épuration des eaux d'égout et des eaux résiduaires.

La quotité exacte de ce prélèvement sera fixée chaque année par le ministre de l'agriculture qui, après avis conforme de la commission du pari mutuel, en déterminera, par un arrêté, le mode de répartition en tenant compte des charges des communes, conformément à la loi du 20 juin 1885 sur les constructions scolaires.

Toutefois, les villes dont le centime communal représente une valeur supérieure à 1.000 francs ne pourront recevoir aucune subvention.

Art. 103. — L'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les art. 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.

Art. 104. — Dans le délai d'un an, le ministre des finances fera distribuer aux Chambres une codification des textes législatifs ayant trait à la Régie des contributions indirectes (1).

TITRE IV. — Moyens de services et dispositions annuelles.

Art. 105. — *Nomenclature des services votés pour lesquels il peut être ouvert, par décrets rendus en conseil d'Etat, des crédits supplémentaires pendant la prorogation des chambres.*

Art. 106. — *Crédit de* 6.370.000 *francs, pour l'inscription au Trésor public des pensions militaires du département de la guerre et des pensions militaires des troupes coloniales à liquider en* 1903.

Art. 107. — *Crédit de* 2.300.000 *francs pour l'inscription au Trésor public des pensions militaires du service de la marine à liquider en* 1903.

Art. 108. — *Crédit de* 200.000 *francs pour l'inscription au Trésor public des pensions militaires du service colonial à liquider en* 1903.

Art. 109. — Le ministre des finances est autorisé à créer, pour le service

(1) Cette disposition résulte de l'adoption de l'amendement de M. Lauraine député.

Digitized by Google

de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons du Trésor portant intérêt et payables à une échéance qui ne pourra pas excéder une année. Les bons du Trésor en circulation ne pourront excéder 500.000.000 de francs. — Ne sont pas compris dans cette limite les bons qui seraient déposés à la Banque de France et à la Banque de l'Algérie en garantie de leurs avances permanentes.

Art. 110. — *Ville de Paris. Autorisation en* 1903 *de mettre en circulation des bons de la caisse municipale.*

Art. 111. — *Répartition du crédit ouvert au ministre de l'intérieur, en vue des subventions allouées par l'Etat aux communes pour secours aux familles nécessiteuses des réservistes et des territoriaux.*

Art. 112. — *Subventions pour travaux de vicinalité en* 1903. — *Les conseils généraux et les conseils municipaux dresseront l'état des chemins classés ou à classer qu'ils veulent construire dans le délai de dix ans.*

Art 113. — *Autorisation au ministre de la marine, en* 1903, *de mettre en chantier des bâtiments.*

Art. 114. — *Approvisionnements que le ministre de la marine est autorisé à entretenir en* 1903.

Art. 115. — *Fixation de la valeur du matériel à délivrer aux services d'exécution pour emploi en* 1903.

Art. 116. — *Autorisation au ministre de l'instruction publique d'engager, en* 1903, 1.650 *créations d'écoles et d'emplois.*

Art. 117. — *Subventions en* 1903, *pour le service des constructions scolaires (enseignement primaire).*

Art. 118. — *Subventions en* 1903, *pour le service des constructions scolaires (enseignement secondaire).*

Art. 119. — *Subventions annuelles que le ministre des travaux publics peut s'engager en* 1903 *à allouer aux entreprises de chemins de fer d'intérêt local ou de tramways, ainsi qu'aux services réguliers de voitures automobiles.*

Art. 120. — *Autorisation au ministre des travaux publics d'exécuter, en* 1903, *sur les fonds avancés par les chambres de commerce, villes, départements et autres intéressés, des travaux relatifs aux rivières, canaux, ports maritimes et chemins de fer.*

Art. 121. — *Travaux à exécuter en* 1903, *soit par des compagnies de chemins de fer, soit par l'Etat, à l'aide des avances que ces compagnies mettent à la disposition du Trésor.*

Art. 122. — *Chemins de fer exécutés par l'Etat en dehors des travaux de parachèvement sur les lignes ou sections de lignes en exploitation, ou des études de lignes dont l'exécution n'est pas commencée.*

Art. 123. — *Fixation du montant des travaux complémentaires à exécuter en* 1903

Digitized by Google

sur les lignes en exploitation, après la clôture de leurs comptes respectifs de construction.

Art. 124. — L'excédent de recettes qui serait constaté en clôture de l'exercice 1903 sera affecté au remboursement des obligations émises, soit pour le payement de la garantie d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, soit pour toute autre cause.

Art. 125. — *Fixation pour* 1903 *de la nomenclature des documents à fournir aux Chambres par les différents ministères, en exécution des dispositions contenues dans les lois antérieures de finances.*

Art. 126. — Toutes contributions directes et indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de l'exercice 1903, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception.

§ III

Travaux parlementaires.

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOIS. — EXPOSÉS DES MOTIFS ET RAPPORTS.

1° CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Afrique occidentale française [Emprunt de 65 millions]. — **848.** 28 mars 1903. R. Hubert, 342.

Alcools. — V. Monopole.

Algérie (Situation financière). — **621** *bis*. 6 décembre 1902. R. Berthet, 1124.

Budget général de l'exercice 1903. — RAPPORT GÉNÉRAL. — **622.** 6 décembre 1902. R. Maurice Berteaux, 1129 ; — **856.** 29 mars 1903. R. Berteaux, 361.

AGRICUTURE. — **618**, 6 décembre 1992. R. Ruau, 1902 [Donne un état des travaux législatifs de la 8e législature concernant l'agriculture].

CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE. — **617.** 6 décembre 1902. R. Lauraine, 988.

CHEMINS DE FER. — Etudes et travaux en vertu des conventions de 1883. —Annuités et garanties d'intérêts. **621.** 6 décembre 1902. R. Sibille, 1079.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT (budget annexe des). — **620.** 6 décembre 1902. R. Chapuis, 1052.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — **616.** 6 décembre 1902. R. Marcel Sembat, 902.

TRAVAUX PUBLICS. — **619.** 6 décembre 1902. R. Jumel. 1031.

Budget de l'Etat [création de ressources nouvelles]. — **849.** 28 mars 1903. E. M. Senac, 357.

Digitized by Google

Budget des départements et communes [Etablissement et assiette par les départements et communes mêmes]. — **640**. 15 janvier. 1903. **E. M.** Magniaudé, 11.

Chambre des députés [Budget exercice 1901]. — **832**. 24 mars 1902. **R.** Chabert (Drôme), 321.

Chemins de fer [Rachat des réseaux de l'Ouest et du Midi]. — **400**. 30 octobre 1902. R. Klotz, 1036.

Denrées coloniales [Régime douanier des]. — **659**. 16 janvier 1903. **E. M.** Méline, 56 ; — **694**. 23 janvier 1903. **E. M.** Trouillot, Delcassé, Rouvier, Doumergue, 84 ; — **730**. 3 février 1903. **R.** Thierry, 132.

Douanes. — V. Denrées coloniales.

Exercice 1901 (Règlement définitif du budget). — **635**. 15 janvier 1903. **E. M.** Rouvier, 2.

Exercice 1902 [Ouverture de crédits au titre du budget général et des budgets annexes]. — **702**. 26 janvier 1903. **E. M.** Rouvier, 90.

Impôt général et progressif sur le revenu. — **639**. 15 janvier 1903. **E. M.** Magniaudé, 7.

Loteries (Extension de la législation de 1836 aux opérations entreprises par les sociétés de capitalisation). — **803**. 10 mars 1903, **E. M.** Mirman, 271.

Marchés pour le compte des colonies et pays de protectorat (Enregistrement des). — **768**. 21 février 1903. **E. M.** Rouvier, 230.

Monnaie de nickel. — **716**. 28 janvier 1903, **R.** Ruau, 110.

Monopole des alcools. — **721**. 30 janvier 1903. **E. M.** Astier, 121 ; — **726**. 31 janvier 1903. **E. M.** Louis Martin, 128.

Ordonnances des ministres [Soumission au visa de la Cour des comptes]. — **838**. 26 mars 1903. **E. M.** Flourens, 321.

Poids et mesures (Procédure de la vérification). — **750**. 12 février 1903. **E. M.** La Batut, 210.

Primes d'exportation. — V. Sucres.

Propriété non bâtie (division du revenu). — **810**. 12 mars 1903. **E. M.** Paul Constans, 275.

Rachat de réseaux. — V. Chemins de fer.

Retraites ouvrières. — **625**. 7 décembre 1902. **E. M.** 1215.

Sociétés d'assurance sur la vie [surveillance et contrôle des]. — **624**. 6 décembre 1902. **E. M.** Trouillot, 1210.

Sucres [Taux des primes d'exportation pour les campagnes 1901-1902 et 1902-1903]. — 638. 15 janvier 1903. **R.** Morlot, 6.

Titre foncier (sécurité du). — **796**. 4 mars 1903. **E. M.** Chastenet, 266.

Trésoriers-payeurs généraux (suppression des). — **910**. 19 mai 1903. **E. M.** Flourens, 463. [La Banque de France instituée caissière générale de l'Etat].

Vins de liqueurs en douane (Origine des). — **789**. 2 mars 1903. **E. M.** Etienne, 258.

2° SÉNAT

Algérie [Budget général pour 1903]. — **394**, 6 décembre 1902. **R.** Antonin Dubost, 27.

Budget de l'exercice 1903. *Rapport général.* — **102**. 17 mars 1903. **R.** Antonin Dubost, 286.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — **88**. 13 mars 1903, **R.** Milland, 171 ; — **101** (Protectorats). 17 mars 1903. **R.** Boudenoot, 276.

AGRICULTURE. — **106**. 17 mars 1903. **R.** Labrousse, 321.

COLONIES. — **98**. 17 mars 1903. **R.** Saint-Germain, 255.

COMMERCE ET INDUSTRIE. — **94**. 17 mars 1903. **R.** Lourties, 203.

CULTES. — **91**. 14 mars 1903. **R.** Savary, 195.

FINANCES. — **95**. 17 mars 1903. **R.** Boulanger, 209.

Digitized by Google

GUERRE. — 96. 17 mars 1903, R. Waddington, 219.
IMPRIMERIE NATIONALE. — 97. 17 mars 1903. R. Thuillier, 253.
INSTRUCTION PUBLIQUE. — 85. 12 mars 1903. R. Delcros, 144 ; — 86 (Beaux-Arts). 12 mars 1903. N. Deaudreis, 154.
INTÉRIEUR. — 79, 10 mars. R. Strauss, 122 ; — 83. 12 mars 1903. R. Théodore Girard, 139.
JUSTICE. — 90, 13 mars 1903. R. Perrier, 190.
LÉGION D'HONNEUR. — 93. 13 mars 1903. R. Perrier, 200.
MARINE. — 89. 13 mars 1903. R. Meric, 174.
MONNAIES ET MÉDAILLES. — 81. 12 mars 1903. R. Boulanger, 137.
POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — 112. 20 mars 1805, R. Antony Ratier, 344.
TRAVAUX PUBLICS. — 92. 13 mars 1903. R. Gauthier (Aude), 196 [Annuités et garanties d'intérêt] ; — 78. 10 mars 1903. R. César Duval, 118 [Chemins de fer de l'Etat]; — 76. 10 mars 1903. R. César Duval, 151.
Denrées coloniales [Régime douanier]. — 42. 13 février. R. Millaud, 71.
Marchés des colonies et pays de protectorat (Enregistrement). — 10. 19 janvier 1903, R. Boulanger, 32.
Monnaie de nickel. — 80. 12 mars 1903. R. Boulanger, 135.
Mont de Piété (Prisée des gages). — 11, 19 janvier 1903. E. M Strauss, 33.
Prestations. — 84. 12 mars 1903. 2e R. Supp. Labiche, 142.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

I

Les Livres

Le Contrôle financier dans les pays de protectorat français (Discours prononcé à l'audience solennelle de la Cour des comptes, le 16 octobre 1902, par M. l'avocat général. *Journal officiel* du 19 octobre 1902, p. 6832 et s.)

On compte comme protectorats français : La Tunisie, le groupe Indo-Chinois composé de l'Annam, du Tonkin, du Cambodge et du Laos, la côte des Somalis, les Comores, certaines régions du Sénégal et du Tchad. Quel est le système financier en vigueur dans ces pays ? M. l'avocat général présente un exposé fort intéressant dont voici le résumé : Il faut distinguer 2 groupes de protectorat : 1° la Tunisie ; 2° les autres protectorats.

1° *Tunisie*. — C'est le traité du 12 mai 1881, intervenu entre le général Briart et le bey de Tunis et ratifié par une loi du 27 du même mois qui a constitué le protectorat. Un ministre résident devait veiller à l'exécution du traité et être l'intermédiaire entre le gouvernement français et les autorités tunisiennes. Par une nouvelle convention du 8 juin 1883, consacrée par une loi du 10 avril 1884, le bey s'engageait à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le gouvernement français jugerait utiles.

Des décrets du Président de la République consolidèrent l'institution de la résidence générale (1).

Depuis le décret du 7 janvier 1886, le protectorat de la Tunisie dépend du ministère des affaires étrangères. — Le résident général, agent diplomatique, dépositaire des pouvoirs de la République, est aidé dans son action par un personnel de contrôleurs civils nommés par décrets du gouvernement français (2). — Au moyen de ces fonctionaires, encadrant le personnel indigène, et des principaux chefs de service, fonctionnaires tunisiens, mais français d'origine, le gouvernement du protectorat a pu se constituer d'une manière presque indépendante de la métropole. — Il faut reconnaître que les mesures les plus sages ont été prises, dès 1882, pour régulariser le budget local et surveiller son exécution. — Des décrets du bey ont organisé une direction des finances avec des attributions de contrôle très étendues (3). — La dette a été réduite au moyen de conversions

(1) Décrets des 22 avril 1882, 10 novembre 1884, 23 juin 1885.

(2) Décret du 4 octobre 1884.

(3) Décrets du bey des 12 mars 1883, 12 décembre 1883, 19 décembre 1883, 2 octobre 1884, 8 novembre 1884.

Digitized by Google

successives en 1888 et en 1892. Une réforme monétaire est intervenue en 1891 (décret du 1er juillet). Un fonds de réserve a été créé. Enfin des règlements, inspirés par notre décret du 31 mai 1862, ont fixé des formes analogues à celles suivies en France pour la constatation et le recouvrement des droits, la liquidation et le payement des dépenses, et ont institué un comptable centralisateur, le receveur général des finances. — En ce qui concernait la rentrée des taxes locales si nombreuses, si bizarres quelquefois : le medjba ou impôt de capitation ; le kanoun, droit sur les dattiers et les oliviers ; l'achour, portant sur les céréales ; les mahsoulats, il y avait des progrès à réaliser. — Les contrôleurs civils, les inspecteurs de la direction des finances, dont les attributions ont été développées dernièrement encore, veillent dorénavant à la régularité des perceptions.

Il existe en outre une cour des comptes indigène dont l'action doit se faire utilement sentir ; nous l'espérons du moins. — Placée sous la présidence du ministre de la plume, la cour des comptes est composée d'un cheikh-adjoint et de cheikhs secrétaires et archivistes. Elle statue sans appel. Ses décisions ou marouds qui, comme toutes les décisions de la justice tunisienne, ne sont définitives que par l'approbation du souverain, sont présentées au sceau du bey par l'intermédiaire du premier ministre. — S'il est nécessaire de poursuivre criminellement les comptables prévaricateurs, la cour des comptes ne peut le faire. C'est ce qui se passe également en France. Les comptables sont déférés, suivant leur nationalité, soit aux tribunaux français, soit à la section d'Etat de l'Ougara, seule autorité dépositaire des pouvoirs de juridiction disciplinaire sur les fonctionnaires indigènes (1).

2° *Autres pays de protectorat.* — L'existence d'un gouvernement local sérieusement constitué, ne se trouvant pas réunie lors de la création des autres protectorats, il a fallu pour le second groupe de ces pays : l'Indo-Chine, les Comorres, la Côte des Somalis, le Sénégal, établir le mode d'administration d'une manière absolument différente. Ce n'est plus le département des affaires étrangères qui, au moyen d'un agent diplomatique, surveille un organisme fonctionnant pour ainsi dire de lui-même, c'est le ministère des colonies qui intervient avec tous ses agents d'exécution et de contrôle ; c'est, au point de vue financier, la Cour des comptes de France qui juge les comptes de ces pays étrangers.

A. *Indo-Chine.* — C'est en 1858 que commence l'action continue de la France dans la presqu'île Indo-Chinoise.

Le 5 juin 1862 le gouvernement annamite consent à traiter et nous cède les trois provinces de Saïgon, Mytho, Bien-Hoa et l'île de Poulo-Condore. La conquête s'étend en 1868 à trois autres provinces dont la cession est ratifiée par une convention diplomatique avec le gouvernement annamite du 31 août 1874 approuvée par une loi du 6 juillet 1875. La colonie de la Cochinchine est ainsi créée.

De nombreuses conventions avec le roi du Cambodge développèrent le rôle de l'administration française. La dernière de ces conventions est datée du 17 juin 1884 et a été ratifiée par une loi du 17 juillet 1885. Elle confia à des résidents français le contrôle de l'établissement et de la perception des impôts, des travaux publics et de presque tous les services locaux. — Depuis 1885, par des ordonnances rendues exécutoires par le gouverneur général de l'Indo-Chine ou, en son nom, par le résident du Cambodge, le roi a fait chaque jour de nouveaux pas vers nous. — On conserve la forme du protectorat, puisque c'est la conséquence des traités internationaux, mais dorénavant l'administration est française.

Nos relations avec l'Annam, après le traité de 1874, ne furent pas aussi faciles. La charte diplomatique qui a fixé la situation réciproque de la France et de l'Annam est le traité du 6 juin 1884 encore en vigueur aujourd'hui. — L'Annam reconnaissait le protectorat de la France au point de vue extérieur. Au point de vue de l'administration intérieure, une différence essentielle était faite entre l'Annam proprement dit et le Tonkin. — Pour le Tonkin, le gouvernement français se réservait formellement le droit de placer auprès des fonctionnaires annamites des résidents qui, tout en évitant de prendre part aux détails

(1) Décrets du bey du 27 février 1860 et du 8 novembre 1870.

Digitized by Google

de l'administration, avaient pour rôle de contrôler les actes des mandarins. — Dans l'Annam, au contraire, nous nous interdisions le droit de nous immiscer dans l'administration intérieure des provinces. Le seul droit accordé à la puissance suzeraine était d'avoir des agents dans les ports ouverts et à la tête de certains services comme ceux des douanes ou des travaux publics, exigeant une direction unique, ou l'emploi d'ingénieurs ou d'agents européens. — En ce qui concerne l'impôt au Tonkin, les résidents français devaient centraliser, avec le concours des quan-bô, le service de l'impôt annamite et en surveiller la perception et l'emploi. Rien de semblable n'était prévu pour l'Annam. — Le protectorat français était donc constitué sur l'Annam-Tonkin, mais la symétrie faisait défaut et nos agents allaient avoir à montrer une ténacité sans relâche pour établir un régime tout à fait régulier et vraiment stable.

Nos possessions d'Indo-Chine se sont encore augmentees du Laos, c'est-à-dire de la région du haut Mékong. Un traité du 30 octobre 1893 avec le Siam nous a permis de consolider notre domination. Après un accord pour constituer momentanément un état tampon entre l'Indo-Chine et la Birmanie, une convention définitive intervint avec l'Angleterre, le 15 février 1896. Cette convention détermina des limites fixes entre la Birmanie et le Laos. Notre empire colonial s'étend dès lors sans conteste sur ces nouvelles régions que l'on a désignées sous les noms de protectorats du haut et du bas Laos, puis de protectorat du Laos, bien qu'il s'agisse plutôt d'une administration directe de la France, les chefs indigènes étant en effet sans autorité, sauf peut-être les deux rois de Luang-Prabang.

Quel serait le régime choisi pour l'administration de l'Indo-Chine française, de ce groupe de pays rattachés à la métropole au moyen de traités dont les clauses n'étaient pas semblables ?

La première pensée fut de généraliser le système qui donnait de bons résultats en Tunisie. Laissant à la Cochinchine son organisation de colonie, on voulut donner à l'Annam, au Tonkin et au Cambodge, le caractère de protectorats se gouvernant par eux-mêmes sous la haute surveillance du département des affaires étrangères (1).

Le décret du 27 janvier 1886 organisant le protectorat de l'Annam-Tonkin nous fait voir quelles étaient alors les idées qui présidaient à la politique française.

« Le protectorat de l'Annam et du Tonkin est considéré comme un service distinct et, porte l'exposé des motifs du décret, indépendant, ayant ses lois propres, son budget, ses moyens et ne conservant avec le gouvernement de la métropole d'autres liens que ceux qui résultent de la nomination du résident général et de quelques hauts fonctionnaires et del'allocation d'une subvention qui sera nécessaire pendant quelques années encore pour équilibrer les recettes et les dépenses. De la sorte, l'administration sera transportée tout entière dans l'Annam et le Tonkin et le contrôle seul sera réservé à la métropole... » L'Annam et le Toukin étaient donc constitués en protectorat autonome dont le budget et le compte administratif devaient être approuvés par décrets du Président de la République rendus en conseil des ministres. Le premier budget de l'Annam-Tonkin fut celui de 1887. Mais le ministre des affaires étrangères s'aperçut bientôt qu'il n'était pas armé pour diriger une telle entreprise. Un personnel spécial de résidents et de contrôleurs lui manquait. L'administration annamite était insuffisante ; il fallait l'encadrer. En conséquence, toute l'Indo-Chine fut rattachée au département des colonies. Des décrets des 17 et 20 octobre et du 12 novembre 1887 adoptèrent alors les formes que voici : les établissements indo-chinois étaient placés sous l'autorité d'un gouverneur général résidant à Saïgon, des résidents généraux administraient le Cambodge et l'Annam-Tonkin. La Cochinchine avait un lieutenant-gouverneur. La Cochinchine, le Cambodge, l'Annam-Tonkin conservaient leurs budgets particuliers et il était créé un budget général de l'Indo-Chine, budget de centralisation des dépenses d'intérêt général. Cette dernière réforme, qui était cependant logique, n'était pas encore mûre en 1887. On constatait, dès les premiers mois, qu'elle compliquait l'administration et nécessitait la création d'un nombreux personnel

(1) Décret du 7 janvier 1886.

Digitized by Google

dont l'utilité n'était pas démontrée. Aussi un décret du 11 mai 1888 a-t-il supprimé le budget de l'Indo-Chine et décidé que ses divers éléments seraient rattachés aux autres budgets. Lorsque deux décrets de mai 1889 et d'avril 1891 eurent défini d'une manière précise les pouvoirs du gouverneur général, on se trouva en présence d'une organisation sérieuse qui fonctionna jusqu'en 1898, c'est-à-dire pendant une dizaine d'années. Le département des colonies fit tous ses efforts pour y constituer un contrôle financier puissant. Par l'article 7 du décret du 17 octobre 1887, l'inspection des colonies fut chargée de veiller sur les divers services. Le décret du 21 avril 1891 établit en outre un contrôle central. Placé sous l'autorité du gouverneur général, nommé par décret sur la proposition du ministre des finances et du ministre des colonies, membre du conseil de protectorat, le contrôleur en chef était chargé de la surveillance des services financiers pour tout ce qui concernait les budgets locaux. Les recettes et les dépenses des protectorats étaient effectuées : au Cambodge, par un comptable centraliseur ; en Annam-Tonkin, d'abord par le service de la trésorerie des armées (1), puis, à partir du 26 décembre 1887, par un payeur chef de la trésorerie, nommé par décret du Président de la République (2), mais véritable fonctionnaire du protectorat ; enfin, en 1892 (3), par un trésorier-payeur soumis à l'autorité des ministres des finances et des colonies. On admit alors que les dépenses de la guerre et de la marine feraient l'objet d'un compte soumis à la Cour des comptes puisqu'il s'agissait de deniers français, mais pour les opérations annamites, le département des colonies hésita sur la solution à adopter. Pouvait-on donner à juger à la Cour des comptes des questions relatives à des deniers étrangers, alors que pour l'Annam, notamment, le souverain n'avait pas, en matière d'administration intérieure, délégué ses pouvoirs d'une manière formelle aux autorités françaises ? L'organisation des services n'était-elle pas aussi par trop imparfaite ? D'autre part, le contrôle local, celui réservé au conseil de protectorat, ne serait-il pas insuffisant, peut-être même partial ? On eut recours à une combinaison nouvelle : un décret du 25 octobre 1890 constitua, à Paris, près du ministre des colonies, une commission des comptes des protectorats d'Indo-Chine. La commission devait recevoir les comptes des payeurs-chefs appuyés des pièces justificatives et les comptes administratifs. Après sa vérification, dans un rapport adressé au ministre, elle établissait le chiffre auquel elle était d'avis de fixer le montant des recettes et des dépenses à admettre en compte. Elle avait seulement le caractère consultatif. Le ministre statuait. Composée de conseillers d'Etat, de conseillers maîtres à la Cour des comptes, d'inspecteurs généraux des finances et des colonies, elle avait à sa tête le président de la section des finances du conseil d'Etat. Des rapporteurs pris parmi les maîtres des requêtes et les auditeurs au conseil d'Etat, les conseillers référendaires et les auditeurs à la Cour des comptes, l'inspection des finances et des colonies pouvaient être adjoints à la commission (4). Cette commission a fonctionné régulièrement pendant plus de dix ans et a apuré les comptabilités d'Indo-Chine depuis les comptes de 1888 jusqu'à ceux de 1898. La commission, dans la vérification des comptes, éprouva de réelles difficultés à partir des années 1892 et suivantes. L'Annam-Tonkin était dans de grands embarras financiers. L'administration du protectorat ne pouvait pas compter sur l'appui de la métropole. Réduite à ses propres forces, elle avait eu recours à des procédés qui, lorsqu'ils furent connus en France, donnèrent lieu aux plus vives controverses. On avait passé avec des entrepreneurs des marchés importants ; des travaux d'amélioration étaient soldés au moyen de concessions diverses au lieu de payements en argent ; ou bien encore on échelonnait les payements sur un nombre considérable d'exercices, ce qui constituait des emprunts. La Chambre des députés, émue de ces irrégularités, en fit l'objet d'une ardente discussion et, dans un ordre du jour, mit le Gouvernement en demeure d'établir les responsabilités encourues. En conséquence, un décret du 24 janvier

(1) Décret du 31 mai 1883.
(2) Arrêté du 28 mars 1888.
(3) Décret du 8 février 1892.
(4) Décret du 9 juillet 1891.

Digitized by Google

1896, contresigné par les ministres des finances et des colonies, créa une commission d'enquête chargée d'examiner les contrats et engagements pris par le protectorat du Tonkin. Cette commission dans laquelle entraient, en même temps que des sénateurs et des députés, la plupart des membres de la commission de contrôle des comptes, se constitua immédiatement. Présidée par M. Peytral et M. Boulanger, elle resta à l'œuvre pendant toute l'année 1896 et discuta dans leurs détails, après l'audition de nombreux témoins, plus vingt affaires ou contrats reprochés à l'admistration de l'Indo-Chine. Les principaux de ces marchés concernaient l'exécution du chemin de fer de Phu-Lang-Thuong à Langson, le service des correspondances fluviales, la démolition de la citadelle d'Hanoï, les eaux d'Hanoï et d'Haïphong, le rachat des docks d'Haïphong, le rachat de la ferme de l'opium et du monopole des alcools, les ponts métalliques et la négociation de divers emprunts. — La question la plus grave qu'elle eut à trancher fut celle de savoir si les contrats d'acquisition et les marchés de travaux publics dont les prix avaient été stipulés payables par annuités avaient besoin, pour leur validité, de l'assentiment du Parlement et si, à défaut de cette autorisation, ils devaient être considérés comme nuls. — On reconnaissait que dans la métropole les contrats et marchés, prévoyant des payements à longs termes échelonnés sur un plus ou moins grand nombre d'exercices, sont regardés comme de véritables emprunts et sont, par suite, soumis aux règles établies en matière d'autorisation d'emprunts ; mais en Annam-Tonkin, ces règles étaient-elles applicables ? Le cas était fort douteux, en présence du décret du 21 avril 1891 qui avait donné au gouverneur général le pouvoir de régler les entreprises n'excédant pas les ressources des protectorats. — Le système de la nullité prévalut cependant et ce fut le point de départ de transactions et de liquidations des plus compliquées.

Ces questions n'ont plus maintenant qu'un intérêt historique, puisque la législation a été changée.

Voici les mesures qui ont donné aux établissements d'Indo-Chine leur forme actuelle.

Après avoir réorganisé, par un décret du 3 juillet 1897, le conseil supérieur de l'Indo-Chine et lui avoir assuré un rôle défini et obligatoire à côté du gouverneur général, on se décida à refaire de l'Indo-Chine une personnalité politique et financière, centralisant les services généraux. Le décret du 31 juillet 1898 reprenant l'œuvre de 1887 groupe dans le budget de l'Indo-Chine les frais nécessités par les services du gouvernement général, de l'inspection des colonies, de la justice, des douanes, des travaux publics d'intérêt général, des postes et télégraphes. Les recettes de ce budget consistent dans le produit des contributions indirectes, des douanes et régies, des postes, auxquelles se sont ajoutés en 1900 les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. — Le budget est approuvé par décret rendu en conseil des ministres. Le compte d'administration est arrêté par le gouverneur en conseil supérieur. — L'ordonnateur est le gouverneur général, le comptable est le trésorier-payeur de la Cochinchine, justiciable de la Cour des comptes. — A côté du budget général continuent à fonctionner les budgets particuliers à chaque pays de l'union : la Cochinchine, le Cambodge, le Tonkin, l'Annam (qui constitue dorénavant un protectorat indépendant du Tonkin), le Laos dont les deux subdivisions ont été réunies en une seule (1). — Ces budgets particuliers sont alimentés surtout par des taxes indigènes dont les principales sont l'impôt personnel, l'impôt foncier et les corvées. — Le payement de ces impôts se fait par l'intermédiaire de la commune annamite qui en répartit la charge entre les habitants.

Un des faits les plus importants de ces années 1898 et 1899 a été le consentement donné par le roi d'Annam à ce que l'administration financière de son pays passât entre les mains des agents de la France. Une ordonnance royale du 15 août 1898 réorganisa les impôts et nous confia la perception de toutes les recettes, moyennant un versement au trésor royal pour les dépenses de la cour. — Presque en même temps, la vice-royauté indigène du Tonkin était supprimée. — On arrivait donc pour tous les protectorats de l'Indo-Chine à une parfaite symétrie : partout les souverains renonçaient à l'admi-

(1) Décrets des 19 et 25 avril 1899.

Digitized by Google

nistration intérieure et le Gouvernement français en prenait la charge complète. — Ces circonstances ont permis de réaliser un réel progrès pour le contrôle. On a pu sans inconvénients confier à la Cour des comptes la mission d'apurer la comptabilité des payeurs de chacun des pays de l'union Indo-Chinoise. — Sans doute, la commission de vérification instituée près du ministre des colonies avait procédé de la manière la plus consciencieuse, mais des lacunes importantes pouvaient être à bon droit relevées dans son organisation. — Quelle publicité recevaient les observations de la commission ? Aucune. Quels étaient les pouvoirs d'une commission consultative sur les comptables ? L'injonction n'était suivie d'aucune sanction. Le bon sens indiquait qu'il fallait recourir au contrôle judiciaire. Le rapport public annuel de la Cour des comptes permettrait de connaître les abus s'il s'en produisait ; les arrêts des chambres atteindraient directement les trésoriers ; le refus de quitus serait une arme qu'on pourrait leur opposer au besoin. — Le Parlement s'était préoccupé de cette situation. Des propositions de loi avaient même été déposées (1). Mais le Gouvernement put opérer par simple décret, en vertu du sénatus-consulte de 1854. Le 9 janvier 1899, un décret du Président de la République décida que les comptes des payeurs des protectorats, précédemment soumis à la vérification de la commission spéciale instituée par le décret du 25 octobre 1890, seraient placés sous la juridiction de la Cour des comptes, à partir du 1er janvier 1899. — Peu à peu toutes les dispositions du décret du 20 novembre 1882 sur la comptabilité coloniale ont été étendues aux protectorats. — Et la Cour voit aujourd'hui son contrôle établi sur les comptes de ces pays d'Extrême-Orient presque dans les mêmes conditions que pour les colonies proprement dites. Quelques mots suffiront pour donner une idée de l'importance de ces comptabilités. Le budget général de l'Indo-Chine prévoit des recettes de 27 millions de piastres. Le budget local de l'Annam dépasse 2 millions de piastres, et celui du Tonkin 4 millions. Le Cambodge a un budget de près de 2 millions 1/2 de piastres. Enfin les ressources du Laos s'élèvent à 350.000 piastres. Mais il faut reconnaître qu'on doit, pour équilibrer les recettes et les dépenses, demander des contributions à l'Indo-Chine. Grâce à une habile direction, la prospérité de ces régions s'est développée et des caisses de réserve ont été crées pour l'Indo-Chine, l'Annam, le Tonkin et le Cambodge. Leur avoir, à la fin de 1901, montait à près de 38 millions de francs (2).

B. *Côte des Somalis.* — La France a pris pied dans cette région depuis plus de cinquante ans. Par traité du 11 mars 1862, elle achetait à prix d'argent la position d'Obock qui devenait terre française. Puis, s'étendant peu à peu le long de la baie, elle établissait son protectorat sur les territoires de Tadjourah, d'Amboto, de Djibouti. Ce dernier point était en face d'Obock. La baie tout entière était ainsi placée sous notre influence. Obock, organisé en colonie vers 1883, ne conserva pas longtemps son importance politique. C'est à Djibouti que le Gouvernement résolut de fonder le principal établissement appelé à prendre la place d'Obock. La création en remonte à 1888. En 1900 la ville possédait déjà 15.000 habitants, tandis qu'Obock n'en avait plus que 300. Dans ces conditions on comprend que l'organisation de ces pays ait été soumise à des modifications successives. Au moment où Djibouti allait prendre la place d'Obock, le ministère des colonies constitua par décret du 11 juin 1895 un budget autonome ou khazua du protectorat de la Côte des Somalis, chargeant la commission constituée pour les protectorats de l'Indo-Chine de la vérification des comptes de cet établissement. L'année suivante, un décret du 20 mai 1896 groupait sous le titre de « Côte française des Somalis et dépendances » le territoires d'Obock, et les protectorats de Tadjourah, celui des pays Danakils et celui de la Côte des Somalis. Etait-on en face d'une colonie ou d'un protectorat ? L'un et l'autre, puisque Obock était colonie et le reste du territoire protectorat. De là, au point de vue du contrôle financier, un régime mixte assez mal défini. La Cour des Comptes s'en est préoccupée et dans ses rapports publics de 1895 à 1897 elle a demandé au département des colonies de mettre un terme à cette anomalie. La Cour a reçu pleine satisfaction. Un décret du 28 août 1898

(1) Proposition Bazille. — Session de 1897, n° 2197.
(2) Rapport de M. Doumer sur la situation de l'Indo-Chine, p. 22.

Digitized by Google

a refondu l'organisation administrative du protectorat et créé un budget local soumis à la vérification de la Cour et pour lequel les dispositions du décret du 20 novembre 1882 ont été rendues applicables. Le budget de la Côte des Somalis, pour 1900, s'élevait à 581.500 fr. Il ne s'équilibrait qu'au moyen d'une subvention de la métropole de 300.000 fr.

C. *Comores.* — Ces îles étaient gouvernées par plusieurs petits souverains qui s'adressèrent à la France et, en 1886, obtinrent sa protection. Un décret du 6 juillet 1897 essaya de créer une organisation politique. Un administrateur, placé à Mayotte, fut chargé d'exercer le contrôle des protectorats des trois îles, où résidaient des administrateurs relevant directement du ministre des colonies. On constata promptement les défauts de ce système : les administrateurs des protectorats, échappant facilement au contrôle du département, étaient livrés à eux-mêmes et le lien qui les attachait au gouverneur de Mayotte était devenu nominal. Un décret du 9 septembre 1899 a placé les fonctionnaires des protectorats sous l'autorité directe du gouverneur de Mayotte. Un décret du 29 décembre 1899 a réorganisé en même temps le service de trésorerie. Le trésorier payeur de Mayotte est chargé, par l'intermédiaire de délégués assujettis à des cautionnements, de percevoir et de centraliser les recettes du protectorat et d'effectuer leurs payements. — En ce qui concerne ces opérations, les comptes de ce trésorier-payeur doivent, comme ceux relatifs aux opérations effectuées pour Mayotte, être soumis au contrôle judiciaire de la cour des comptes, et les dispositions du décret du 20 novembre 1882 leur sont applicables. La commission consultative du ministère des colonies, qui avait été saisie théoriquement en 1896 (1) de ces comptabilités, a cessé d'être compétente à partir de l'exercice 1899.

D. *Budgets régionaux du Sénégal. — Protectorats du Tchad.* — On peut encore faire rentrer dans la catégorie des protectorats français certaines régions du Sénégal et du Tchad. Un décret du 13 décembre 1891 avait accordé au gouverneur du Sénégal la faculté de déterminer, par arrêtés pris en conseil privé, des circonscriptions administratives ayant un budget particulier. Le budget de chaque circonscription ou cercle était préparé par l'administrateur colonial chargé du cercle et arrêté par le gouverneur en conseil privé. Les recettes de chacun de ces budgets se composaient de contributions des chefs indigènes, d'amendes, de droits de bacs et de péage. Quant aux dépenses, elles avaient un double objet : pour la plus grande part, elles s'appliquaient dans chaque circonscription au personnel, aux travaux d'utilité publique, à la création d'écoles. Le surplus formait un contingent versé au budget local pour faire face à des dépenses intéressant l'ensemble des pays protégés (2). Un décret en date du 30 décembre 1896 avait soumis les comptes de ces pays au contrôle de la commission créée par le décret du 25 octobre 1890. — Depuis, l'on a transféré ces attributions au conseil privé de la colonie du Sénégal (3). — Les régions situées dans les bassins des rivières Kémo et Chari, ainsi que les pays du Baguirmi, d'Ouvadaï et du Kanem ont, par un décret du 5 novembre 1900, été constituées en territoire spécial avec la dénomination de « protectorats du Tchad ». — Enfin, un décret du 1er octobre 1902 a réuni sous la haute direction du gouverneur général de l'Afrique occidentale française les pays de protectorat qui dépendaient du Sénégal et les territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger qui ont pris le nom de « territoires de la Sénégambie et du Niger ». — Ces organisations sont tellement nouvelles qu'il y a lieu d'attendre, avant de se prononcer sur leur réelle valeur, qu'elles aient fonctionné pendant quelque temps encore.

GASTON JÈZE.

Les Doctrines économiques et sociales du marquis de Mirabeau dans « l'Ami des Hommes », par LUCIEN BROCARD, chargé du cours d'Economie Politique à l'Université d'Aix-Marseille. Giard et Brière, in-18 de 394 p.

M. Lucien Brocard vient de nous apporter une contribution excellente à l'histoire des doctrines économiques au 18e siècle.

(1) Décret du 23 janvier 1896.
(2) Dislère. *Traité de la législation coloniale.*
(3) Décret du 23 octobre 1899.

Digitized by Google

Son étude sur le marquis de Mirabeau donne à cette attachante et curieuse figure de grand seigneur frondeur et libéral son véritable relief ; elle met en pleine valeur sa part d'originalité scientifique, trop longtemps oubliée ou méconnue.

En face d'une œuvre complexe et touffue, dispersée dans une foule d'écrits très inégaux comme mérite et comme importance, il eût été impossible de tenter une synthèse d'ensemble sans avoir analysé au préalable les meilleurs d'entre eux, sans en avoir dégagé les théories principales, sans avoir suivi dans ses diverses étapes leur évolution parfois confuse et souvent inattendue.

Telle semble bien être la méthode adoptée par M. Brocard. Il s'est volontairement limité dans son livre à l'étude de l'œuvre initiale du marquis de Mirabeau qui est en même temps son œuvre maîtresse, le traité sur la Population ou Ami des Hommes. Nul doute qu'il ne réserve pour une étude ultérieure les autres ouvrages du célèbre économiste, ceux qui suivirent sa conversion aux doctrines de Quesnay.

Dès le début, M. Brocard nous trace de l'écrivain, de son tempérament et de son caractère un portrait excellent.

Grand seigneur imbu d'idées libérales, fait tout entier d'oppositions et de contrastes, fougueux ou réfléchi suivant l'heure, généreux en théorie, égoïste en pratique, ami de tous les hommes et ennemi de tous les siens, Mirabeau prône les bienfaits de l'Agriculture et laisse ses terres en friche, flétrit l'absentéisme et vit à Paris, condamne le luxe et mène un train ruineux. Il ne sait pas plus maîtriser ses idées et son style que son tempérament, Ses premiers écrits fourmillent d'aperçus ingénieux, de théories originales et neuves : les suivants ne sont plus que l'écho affaibli ou servile des idées d'autrui. La mesure et la pondération sont pour lui lettre close, et il en convient d'ailleurs ingénuement. Pour lui comme pour nous son œuvre renferme « un véritable chaos d'idées et de détails qui n'ont d'ordre que dans les titres des chapitres ».

C'est du milieu de ce chaos relatif, de cet incroyable fourmillement de faits et d'idées que M. Brocard a su tirer un livre dont l'ordre et la clarté sont les qualités maîtresses. A ce premier mérite il joint encore celui de déterminer la part d'inspiration que Mirabeau peut avoir empruntée à des devanciers tels que Cantillon, Boisguillebert, Montesquieu, David Hume, et celle qu'il peut avoir léguée lui-même aux héritiers plus ou moins lointains de son esprit et de sa méthode.

Ce qui ressort de ces patientes investigations, c'est tout d'abord la réfutation victorieuse d'une accusation de plagiat portée contre l'Ami des Hommes par certains admirateurs trop zélés de Cantillon.

C'est ensuite l'originalité, la nouveauté manifeste de la plupart des théories de Mirabeau.

Nul n'a fait du mercantilisme monétaire et commercial une critique plus neuve et plus pénétrante. Nul n'a mieux ouvert la voie aux physiocrates dont il devance les principales théories et les plus importantes revendications sur la liberté de l'agriculture et du commerce international. Nul enfin n'a attaqué avec plus de verve, si tant est qu'on l'ait fait avant lui, le système ruineux du pacte colonial, et l'institution anti-sociale de l'esclavage. A cet égard d'ailleurs il puisait ses inspirations à une source précieuse que la sagacité de M. Brocard nous a fait découvrir : sa correspondance encore inédite avec son frère le bailli de Mirabeau, gouverneur de la Martinique.

Mais il y a autre chose dans l'Ami des Hommes que des théories économiques, il y a aussi et surtout des théories sociales. En abordant leur exposé M. Brocard apporte un hommage de plus à cet admirable 18e siècle, qui enfanta par ses penseurs un idéal de liberté et de fraternité nouvelles.

L'Economie Politique n'était pas sous leur plume la chrimatistique utilitaire et stérile que le 19e siècle a conçue et que nous avons tant de peine à répudier. Elle ne se séparait pas des autres Sciences Morales, dont elle partageait la haute portée. M. Brocard a judicieusement insisté sur le caractère ethique, sur l'idéal social de l'Ami des Hommes, il y consacre avec raison près de la moitié de son étude. C'est en effet la note dominante de l'ouvrage. On y sent passer, plus de trente ans avant la Révolution, ce grand souffle

Digitized by Google

irrésistible qui devait tout emporter de l'ancien Régime, abus des institutions et institutions elles-mêmes.

C'est surtout dans sa conception du rôle de l'Etat en matière financière que M. Brocard nous montre le marquis de Mirabeau réellement supérieur à son temps. Par ses critiques contre l'abus des emprunts onéreux et stériles, contre le gaspillage croissant des finances et les excès d'une fiscalité oppressive, par les remèdes qu'il propose et les règles qu'il établit, « l'Ami des hommes » contient déjà dans ses grandes lignes l'admirable livre de la « Théorie de l'impôt ».

A tous les éloges que mérite l'étude si attrayante et si documentée de M. Brocard, nous joindrons une légère critique :

Nous aurions désiré, dans un dernier chapitre qui eût résumé tous les autres, un rapide parallèle entre les doctrines exposées par Mirabeau dans l'Ami des Hommes, et celles professées par Quesnay à la même époque : ce parallèle eût précisé leurs points de contact et leurs divergences : il eût servi de transition toute naturelle à une seconde étude que M. Brocard nous donnera bientôt sans doute pour y approfondir les doctrines du marquis de Mirabeau après l'Ami des Hommes, celles du fidèle disciple de Quesnay qui écrivit à la louange de son maître la Philosophie Rurale et les Economiques.

Marquer les étapes d'une conversion à peu près unique dans l'Histoire de la Science Economique, signaler les légères divergences qui séparent encore en dernière analyse le disciple du maître, dégager enfin de cette double étude une synthèse générale de l'œuvre tout entière, et rechercher quelle part considérable elle a exercée sur les idées et sur les hommes de la Révolution, tel sera sans nul doute l'objet de ce second livre qu'appelle le premier. Nous sommes sûrs d'y retrouver les solides et précieuses qualités d'investigation et de synthèse dont M. Brocard a fait preuve dans son étude sur l'Ami des Hommes.

H. BABLED.

II

Les Revues.

I. Revues de langue française.

1° REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

Les valeurs mobilières et l'impôt, par ETIENNE CLEMENTEL (n° du 18 juin 1903).

Notre système fiscal, comme d'ailleurs notre Code civil, porte encore l'empreinte de l'ancienne prééminence des valeurs immobilières sur les valeurs mobilières. Il importe cependant de s'apercevoir que la vieille maxime juridique « res mobilis, res vilis », n'est plus vraie. Aujourd'hui, si l'on évalue avec M. Neymarck la fortune française à 240 milliards, il faut y faire part égale aux valeurs mobilières et aux valeurs immobilières. Chacunes contribuent à ce total pour 120 milliards environ. Seulement, tandis que les valeurs immobilières sont toutes atteintes par l'impôt, il est loin d'en être de même pour les valeurs mobilières.

Depuis 1850, le législateur a bien essayé de poursuivre et d'atteindre les valeurs mobilières par la création d'un droit de timbre spécial sur les titres d'actions et obligations des sociétés, communes et départements, par l'assujettissement des titres de sociétés à un droit proportionnel de transmission destiné à atteindre leur circulation, par l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des actions, obligations, parts d'intérêts, etc., etc., et par l'impôt sur les opérations de bourse.

Mais, un grand nombre de valeurs échappent encore à l'impôt :

D'abord les rentes sur l'Etat français qui représentent à elles seules plus du quart de la fortune mobilière française. La question de leur immunité discutée depuis longtemps doit aujourd'hui être résolue par la négative, et il serait facile d'assujettir ces titres de

Digitized by Google

rente au droit commun des valeurs mobilières sans provoquer un affaissement des cours : il suffirait, selon M. Clémentel, de créer un type nouveau de 3 0/0 inconvertible pendant un certain nombre d'années, et de procéder par voie de conversion facultative.

Mais, outre la rente française, les fonds d'états étrangers échappent eux aussi à l'impôt, et voilà qui est moins justifiable encore. Sans doute, ils sont soumis au droit de timbre, mais c'est là une charge très légère, et manifestement inférieure à celles qui pèsent sur des valeurs françaises. Il y a d'ailleurs certains fonds d'Etats étrangers qui échappent même au droit de timbre et beaucoup y échappent frauduleusement en ne se présentant pas au timbrage : la preuve en est dans les contraventions journalières que l'on peut relever à ce sujet.

D'autre part, en fait encore, sinon en droit, un grand nombre de valeurs mobilières étrangères autres que les fonds d'Etat échappent aux charges qui grèvent lourdement les valeurs françaises de même ordre. Le résultat est que, tandis que les valeurs françaises, *abstraction faite des fonds d'Etat*, représentant 35 milliards de capital, acquittaient durant le dernier exercice connu 137 millions de droits, les valeurs étrangères de même ordre représentant 8 milliards au moins de capital, n'acquittaient que 18 millions.

Une réforme s'impose donc : Comment se fera-t-elle ?

En premier lieu, il est entièrement facile, sans toucher à la législation actuelle, de faire tomber sous le coup de la loi certaines valeurs qui échappent actuellement à l'impôt en usurpant le titre de fonds d'Etat. Sous cette étiquette viennent en effet s'abriter des emprunts de provinces, de villes, et même de véritables entreprises privées (Ex. : Emprunts de la province de Bahia, de Mendoza, obligations domaniales du Crédit Foncier d'Autriche, obligations des chemins de fer de Victor Emmanuel, du chemin de fer Transcaucasien, du chemin de fer Australien, dit « Victoria Railway », tabacs portugais, Banque hypothécaire de Buénos-Ayres, etc...). Or, pourquoi traiter plus favorablement les capitaux destinés à la construction de chemins de fer étrangers que ceux destinés aux résaux français ? D'autant plus que cela a pour résultat de placer les entreprises françaises dans un certain état d'infériorité et que, lorsqu'il s'agit de chemins de fer à dividendes garantis par l'Etat, il s'ensuit une répercussion directe sur le budget. Donc, il faut réviser le classement des fonds d'Etat.

Mais en second lieu, il faut abolir le traitement privilégié dont jouissent les fonds d'Etats étrangers eux-mêmes. Leur exonération s'explique par des causes historiques qui n'existent plus. A la suite de nos désastres de 1870, on voulut ouvrir largement notre bourse aux étrangers, et, malgré Gambetta et Pouyer-Quertier, qui luttèrent pour le triomphe des principes de l'équité fiscale, c'est par la loi du 29 juillet 1872 que l'immunité en faveur des fonds d'Etats étrangers fut proclamée. Mais aujourd'hui, les motifs invoqués alors par M. Thiers ont disparu. La plupart des pays frappent les fonds d'Etats étrangers qui circulent chez eux. Nous devons agir de même. Le principe de l'égalité devant l'impôt, et l'intérêt financier de notre pays l'exigent.

Pour parvenir à cette taxation des fonds étrangers, de nombreux systèmes ont été proposés (Relèvement des droits de mutation, ou du droit de timbre, ou encore de l'impôt sur les opérations de bourse) afin de compenser les droits auxquels échappent plus facilement ces titres. Mais, de tous les systèmes proposés, un seul semble possible : c'est la perception de l'impôt au moment du paiement des coupons. C'est le seul moyen de frapper le revenu de ces titres. La perception de la taxe serait assurée par le système automatique de la retenue pratiquée pour le compte du Trésor par un tiers dont toutes les opérations sont justiciables de la loi française, sans qu'il soit nécessaire de mettre en cause directement ou indirectement l'Etat intéressé.

La seule objection qu'on puisse faire, résulte de la difficulté de saisir une matière imposable aussi subtile et aussi propre à se dissimuler qu'un coupon au porteur. Mais, d'abord, des opérations relatives au paiement des coupons seraient faciles à contrôler lorsqu'elles seraient faites par un établissement de crédit constitué en société par actions, car l'Administration jouit chez eux d'un large droit d'investigation. Or, on pourrait étendre ce droit d'investigation aux banquiers, agents de change, etc., ou si on répugne à cette

Digitized by Google

extension, on pourrait exiger la communication à toute réquisition des agents d'un registre à souche mentionnant les paiements.

Il serait d'ailleurs facile de fortifier le contrôle en exigeant, sous peine d'amende contre les parties, que l'énonciation d'un titre de rente étranger dans un acte public soit accompagnée de l'indication de la date et du lieu où les derniers intérêts auraient été payés, et du nom du banquier qui aurait effectué ce payement s'il avait eu lieu en France.

« En résumé, conclut l'auteur, comme l'impôt ne peut et ne doit atteindre les intérêts qu'au moment de leur encaissement, le fisc, qui ne saurait s'adresser utilement à l'Etat étranger, ni au porteur de titres qu'il ne connaît pas, aurait recours à la collaboration d'un intermédiaire chargé, sous certaines conditions de contrôle, de recouvrer la taxe au moment où se produit le fait matériel générateur de l'impôt ».

Réseaux d'Etat et tarifs, par MARCEL PESCHAUD, nos du 10 mai et du 10 juin 1903.

Etude très documentée et très sérieuse, mais qui se place beaucoup plus au point de vue économique qu'au point de vue financier de la question. Elle mérite cependant d'être signalée aux lecteurs de la Revue car, en ces matières, les deux points de vue se complètent et sont unis par un lien étroit.

2° LA RÉFORME SOCIALE (16 juin 1903).

Le régime des caisses d'épargne, par H. BLERZY. pp. 942-948.

Le régime des caisses d'épargne demanderait aujourd'hui une révision sérieuse. La question de l'emploi des fonds surtout mérite de retenir l'attention. Le livre des Caisses d'épargne et du Trésor public est beaucoup trop étroit, et il en résulte en temps de crise une solidarité redoutable qui vient accentuer les embarras et du Trésor et des Caisses d'épargne.

M. Blerzy voudrait que l'on donnât plus d'indépendance aux Caisses d'épargne, que leurs directeurs, à d'étroites conditions sans doute, et sous la surveillance du ministre des Finances, bien entendu, fussent maîtres de leur gestion, de façon à varier la composition de leurs portefeuilles en suivant en cela l'exemple des grandes Compagnies d'assurances sur la vie dont les besoins de trésorerie sont assez analogues à ceux des Caisses d'épargne.

Il faudrait aussi substituer la Banque de France comme banquier des Caisses d'épargne à la Caisse des Dépôts et consignations. Cela présenterait le double avantage de réaliser l'indépendance réciproque des Caisses d'épargne et du Trésor, et de rapprocher chaque Caisse d'épargne de son banquier, grâce à la diffusion des succursales.

Grâce à ces réformes, le remboursement en cas de crise et de panique, pourrait, suivant l'auteur, être aisement assuré. Au lieu de la célèbre clause de sauvegarde qui deviendrait certainement insuffisante en cas de panique générale, les directeurs pourraient assurer et annoncer le paiement à bureau ouvert, ce qui est le seul moyen d'arrêter la panique. Ils le pourraient, en contractant sur les titres de leur portefeuille, un emprunt facilement consenti. Peut-être en résulterait-il une légère perte pour la Caisse d'épargne, mais au moins la débâcle serait évitée et le crédit promptement raffermi.

Des réformes analogues pourraient être introduites dans le régime de la Caisse d'épargne postale. Plus de liberté ; plus d'autonomie. Le moment est venu, en somme, de libérer les Caisses d'épargne de toutes les tutelles par lesquelles on avait voulu protéger leur naissance. Elles seraient même assez fortes aujourd'hui pour qu'on supprimât les franchises quon leur a accordées ; franchise de l'impôt du timbre-quittance, franchise postale, et, pour la Caisse d'epargne postale dont les livrets sont payables à tout bureau de poste, dérogation à la loi du 9 février 1874 (art. 4) soumettant au droit de timbre pro-

Digitized by Google

portionnel les billets, mandats, etc..., servant à procurer une remise de fonds de place en place.

Il faut ramener toutes les Caisses d'épargne au régime du droit commun.

3° L'Economiste français.

A signaler :

L'avenir de nos finances (4 avril).

Le relèvement des finances italiennes (4 avril).

Les loyers et les revenus à Paris (9 mai).

Le budget de 1904 et le projet d'impôt général sur le revenu (20 juin et 4 juillet).

Les tentations fiscales à l'égard des successions (11 juillet).

De la conversion des emprunts en obligations amortissables, et notamment de la Dette unifiée d'Egypte (18 juillet).

L'augmentation des dépenses fédérales, par Charles J. Bullock, pp. 96, III.

Si l'on suit l'augmentation des dépenses fédérales depuis l'origine du gouvernement national aux Etats-Unis, on voit que cette histoire se divise en cinq périodes :

La première va de 1789 à 1811. Les dépenses augmentent sous le gouvernement fédéraliste pour atteindre leur maximum en 1800 avec un chiffre total de $ 10.813.000, soit $ 2,04 par tête. Ensuite elles diminuent sous le régime démocratique et tombent à $ 8.474.000, soit $ 1,17 par tête.

La deuxième période va de 1812 à 1860. Les dépenses naissent régulièrement jusqu'à atteindre le chiffre total de $ 63.200.000, mais sans que le chiffre par tête atteigne seulement le taux de 1800, puisqu'il s'arrête en 1860 à $ 2.01.

La troisième période comprend la décade de 1861 à 1870. Formidable accroissement de dépenses grâce à la guerre de Sécession : $ 293.655.000, soit, par tête $ 7,61.

La quatrième période est composée des seize années suivantes et se termine au 30 juin 1886. Elle est caractérisée par une rapide diminution des intérêts de la dette qui, de $ 129.255.000 en 1870, tombent à $ 95.757.000, et à $ 50.580.000 en 1886, le budget total restant à cette date au chiffre de $ 242.483.000, soit par tête $ 4,22.

Enfin, pendant la cinquième période, qui va de 1886 à nos jours, la réduction des intérêts de la Dette est plus que compensée par l'augmentation par ailleurs d'autres dépenses. La guerre Hispano-Américaine a exercé sur les finances des Etats-Unis, ainsi que sur d'autres branches de la vie nationale, une profonde influence. En 1902, le chiffre des dépenses monte à $ 471.190.000, qui représentent une charge par tête de $ 5,96, et le secrétaire du Trésor annonce pour 1903 une augmentation de dépenses de 40 à 50 millions de dollars.

Ce tableau historique permet de voir que depuis 1886 les Etats-Unis se sont engagés dans une période d'augmentations inquiétantes des dépenses. Elles ont pour cause dans ces dernières années le développement démesuré du budget militaire. Tandis que la charge par tête qui correspond en 1903 aux charges des dépenses civiles est de $ 1,75 seulement, la charge totale s'élève à $ 5,96.

Or, dans certains milieux, on assiste à ce mouvement avec satisfaction. Tel est le cas par exemple du célèbre statisticien Carroll D. Wright. Mais c'est ce que n'admet pas l'auteur du présent article. Il déplore que le peuple américain se crée à l'égal des peuples européens une lourde charge militaire qui, pour n'atteindre pas encore le taux du budget militaire français par exemple ($ 4,16 par tête) ou anglais ($ 4,23 par tête), atteint déjà le chiffre respectable de $ 2,09.

Sans doute, les Etats-Unis sont riches et ils s'enrichissent tous les jours. Mais pour que l'accroissement du chiffre des dépenses soit normal, il faut qu'il ne soit pas plus que proportionnel à l'accroissement de la fortune publique. Or, que l'on compare les dépenses globales à la fortune publique globale, ou la charge fiscale par tête, à la fortune par tête, les résultats sont aussi anormaux :

Digitized by Google

En effet : En 1890, la fortune publique = $ 65.037.000.000
— les dépenses publiques = $ 297.756.000
En 1900, la fortune publique = $ 94.000.000.000
— les dépenses publiques = $ 487.713.000
Soit : Augmentation de la fortune publique = 44 0/0
— dépense — = 63,8 0/0
Par tête : En 1890, la fortune personnelle = $ 1.036
— les charges personnelles = $ 4,75
En 1900, la fortune personnelle = $ 1.232
— les charges personnelles = $ 6,39
Soit : Augmentation de la fortune = 18,9 0/0
— des charges = 34,5 0/0

De toutes façons, par conséquent, il apparaît qu'il serait temps de ralentir le cours de l'augmentation des dépenses. Mais on paraît loin de vouloir y songer, puisque l'on annonce encore d'autres augmentations.

II. Revues de langue anglaise.

1° POLITICAL SCIENCE QUATERLY, vol. XVIII, n° 1. Mars 1903.

Valeur et taxation, par VICTOR ROSEWATER, pp. 88-96.

Les incertitudes des économistes sur la définition de la valeur se retrouvent lorsqu'il s'agit de définir la valeur des propriétés pour déterminer l'assiette des impôts. Faut-il fixer ces valeurs imposables d'après le prix de vente, d'après le coût de production ou le coût de reproduction, d'après la puissance d'achat, ou d'après la capitalisation des revenus ? Aucune de ces méthodes n'est sans doute infaillible, mais, conclut l'auteur, elles se corrigent et se complètent l'une l'autre, et doivent être tour à tour employées.

2° THE QUATERLY JOURNAL OF ECONOMICS, vol. XVII, n° 1, novembre 1902.

L'industrie sucrière et sa législation en Europe, par CHARLES GRIFFIN, p. 1-43.

Dans cette étude d'un caractère général, l'auteur examine brièvement l'intérêt fiscal que présente la question du sucre dans les différents pays d'Europe.

3° THE ECONOMIST

Signalons, parmi les articles parus depuis le commencement de l'année :
Les finances russes (24 janvier).
Les progrès des finances italiennes (31 janvier).
Les finances de la République Argentine (14 février).
La situation financière de Chili (7 mars).
Les finances nationales (4 avril).
Lord Milner et les finances de nos nouvelles colonies (2 mai).
Les moyens financiers du bill agraire Irlandais (9 mai).
Le point de vue financier du projet de bill des chemins de fer (20 juin).

III. Revues de langue italienne

1° LA RIFORMA SOCIALE

L'état présent du problème des chemins de fer, par A. BRUNICARDI, pp. 146-165.

L'auteur examine la question du rachat par l'Etat et aborde à ce propos le point de vue financier.

Digitized by Google

2° L'ECONOMISTA

A signaler :

Le respect des principes financiers : retour aux quotes minimes (18 et 25 janvier).
Sur les finances italiennes (25 janvier).
La statistique financière de l'Allemagne (22 février).
Le problème financier et ses difficultés actuelles (21 et 28 juin).
Le domaine de l'Etat pendant l'exercice 1901-1902 (28 juin).
La répercussion des taxes douanières (5 et 12 juillet).

LÉON POLIER.

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Les Conversions de fonds d'Etat en France au XIXe siècle, par Robert Doucet, avec une préface de André Liesse. *Paris, Pedone et Guillaumin*, édit., 1903, IX-171 p.

Ce livre est une étude bien conduite, mais insuffisamment approfondie à notre avis. Elle n'apporte rien de bien nouveau sur la question. On regrette que l'auteur n'ait pas consacré de plus longs développements au type de *la conversion différée* introduit pour la première fois en 1902 et aux innovations réalisées par la loi du 9 juillet 1902.

La législation fiscale des bières, par E. Druelle, avocat, docteur en Droit (Thèse de la Faculté de Droit de Lille), *Douai, Crépin, édit.*, 1903. 250 pages.

L'auteur a consacré une bonne monographie à une question fiscale assez mal connue. Après une étude théorique de la question, M. Druelle passe en revue les divers systèmes fiscaux en vigueur en insistant particulièrement sur la législation française et sur la loi du 30 mai 1899.

Principi di Scienza delle finanze, par Francesco S. Ritti, professeur ordinaire de science des finances à l'Université de Naples. Naples, 1903. 842 pages.

Cet excellent traité de science des finances fait grand honneur à son auteur. Une édition française est sous presse. La Revue lui consacrera un compte rendu spécial dans un prochain numéro.

L'Editeur-Gérant : E. BRIÈRE.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIÈRE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française.** Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8. . 20 fr. »

Gaston JÈZE, Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international**, 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre.** Tome I. *Le Moyen Age*, traduit par P. Bondois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par G. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E. Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres · **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique.** Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy-Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'école normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché. . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes.** 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché. 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. — **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan, 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

Digitized by Google

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des requêtes au Conseil d'État

GASTON JÈZE
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — **La République américaine**, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
Tome premier. Le Gouvernement national. Traduction de D. Müller.
Tome deuxième. Les Gouvernements des États. Traduction de P. Lestang.
Tome troisième. Le Système des partis : l'Opinion publique. Trad. de P. Lestang.
Tome quatrième. Les Institutions sociales. Traduction de S. Bouyssy.
L'ouvrage complet, 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché. . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque). . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Édition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
Tome premier. Traduction de C. Gandilhon, Licencié ès-lettres, 1900. 1 vol. in-8.
Tome second. Traduction de C. Gandilhon et Th. Lacuire, professeur au lycée de Nice, 1901. 1 vol. in-8.
Tome troisième. Tr. de C. Gandilhon et A. Vulliod. 1902. 1 vol. in-8.
Tome quatrième. Tr. de C. Gandilhon et Jadot, 1903. 1 vol. in-8.
Tome cinquième. Tr. de S. Bouyssy, 1903. 1 vol. in-8.
Tome sixième. Tr. de S. Bouyssy, 1904. 1 vol. in-8.
L'ouvrage complet 1900-1904. 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 66 fr. »

DICEY (A. V.). — **Introduction à l'étude du droit constitutionnel**, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze, 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — **L'État**, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhem. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — **Le Fédéraliste**, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — **Théorie générale du Droit**. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une preface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié . . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — **Les institutions politiques de la Russie**. — Traduction française de Mᵉ Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié. . . . 8 fr. 50

SIR R. ANSON. — **Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre**. *Le Parlement*. Traduction de C. Gandilhon. 1903, préface de G. Hanotaux. 1 vol. in-8. broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — **Le Droit administratif allemand**, préface de H. Berthélemy, tome Iᵉʳ, broché : 8 fr., relié. . . . . 9 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — **Le Gouvernement parlementaire en Angleterre**. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900. 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Reliés, reliure de la bibliothèque. . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — **Le Gouvernement congressionnel**, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900, 1 vol. in-18 broché. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — **Esquisse du Gouvernement local en Angleterre**. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18, br. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

OTTO MAYER. — **Le Droit administratif allemand**, édition française par l'auteur, tome II.
NITTI (F.). — **La Science des Finances**.
Les Règlements des Assemblées législatives.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cᵉ.

Digitized by Google

Tome Ier N° 4 — 1re ANNÉE — Octobre-Novembre-Décembre 1903

HARVARD COLL. JAN 20 19 CAMBRIDGE

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

CASIMIR PÉRIER
A. RIBOT, Député, Membre de l'Institut
CAMILLE LYON, Président de la section des finances au Conseil d'Etat
STOURM, Membre de l'Institut
BERTHÉLEMY, Professeur à l'Université de Paris
CHAVEGRIN, Professeur à l'Université de Paris
ESMEIN, Professeur à l'Université de Paris
HAURIOU, Professeur à l'Univ. de Toulouse

DIRECTEURS :

Max BOUCARD, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
Gaston JÈZE, Professeur agrégé à l'Université de Lille

SOMMAIRE

La réforme fiscale en Alsace-Lorraine, par A. SARTORIUS von WALTERSHAUSEN.

Jurisprudence de la Cour des comptes, par V. MARCÉ.

Chronique étrangère (Italie), par F. NITTI.
Chronique étrangère (Suisse), par P. CHARTON.
Chronique française, par GASTON JEZE.

Statistique.
Législation : 1° *Législation fiscale* ; — 2° *Lois annotées* ; — 3° *Travaux parlementaires*, par J. DELPECH.

Analyses et comptes rendus : 1° *Les livres*, par GASTON JÈZE, E. DUBOIS, L. POLIER. — *Les revues*, par LÉON POLIER.
Bulletin bibliographique.

Tables analytique et alphabétique du tome premier.

PARIS (5e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier
1903

Digitized by Google

MODE DE PUBLICATION

La *Revue de Science et de Législation Financières* paraît **tous les trois mois** par fascicule de 12 à 13 feuilles in-8 raisin.

Tout ce qui concerne la rédaction devra être adressé à **M. Gaston Jèze**, Professeur agrégé à la Faculté de droit, 300, rue Solférino, à Lille (Nord) ; pour l'administration, s'adresser aux bureaux de la *Revue*, chez **MM. V. Giard & E. Brière**, éditeurs, 16, Rue Soufflot, Paris (5e).

Les manuscrits insérés dans la *Revue* deviennent sa propriété.

La *Revue* laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages financiers dont deux exemplaires seront déposés aux bureaux de la *Revue*.

PRINCIPAUX COLLABORATEURS

Conseil d'Etat : MM. Tardit, Noel, Tardieu, Tissier (maîtres des requêtes) ; Dejean, Carrière, Leger, Roger (auditeurs).

Cour des Comptes : MM. Marcé (conseiller référendaire) ; Paul-Dubois (auditeur).

Inspection des Finances : M. Pièyre (inspecteur général).

MM. les Professeurs Cauwès, Esmein, Chavegrin, Berthélemy, Jacquelin (*Université de Paris*) ; — Taudière (*Université catholique de Paris*) ; — Lacoste, Moreau, Delpech (*Université d'Aix-Marseille*) ; — Duguit, Sauvaire-Jourdan (*Université de Bordeaux*) ; — Le Fur (*Université de Caen*) ; — Truchy, Vignes (*Université de Dijon*) ; — Michoud (*Université de Grenoble*) ; — Wahl, Lévy-Ullmann, Guernier, Aftalion (*Université de Lille*) ; — Bouvier, Brouilhet (*Université de Lyon*) ; — Rist (*Université de Montpellier*) ; — Ebren (*Université de Nancy*) ; — Petit, Politis (*Université de Poitiers*) ; — Artur, Thélohan (*Université de Rennes*). — Hauriou (*Université de Toulouse*) ; — Avril (*Ecole de Droit d'Alger*).

MM. de Swarte, Trésorier payeur général du Nord ; — Samuel, bibliothécaire en chef du Sénat ; — Rabany, chef de bureau au Ministère de l'intérieur ; — Fournol, Docteur en droit, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris ; — Voguet, chef-adjoint du cabinet du Ministre des travaux publics ; — Gaston Cadoux, chef de bureau au Conseil Municipal de la ville de Paris ; — Barthélémy, Docteur en droit ; — de Lapanouse, Docteur en droit ; — Léon Polier, Docteur en droit ; — Rolland, Docteur en droit ; — Tchernoff, Docteur en droit ; — Trinquat, Docteur en droit.

Allemagne : MM. Otto Mayer (*Université de Leipzig*) ; Sartorius Von Waltershausen (*Université de Strasbourg*) ; Julius Wolf (*Université de Breslau*) ; Otto Gerlach (*Université de Kœnigsberg*).

Australie : M. Max Hirsch, membre du *Legislative Assembly* de Victoria.

Belgique : MM. E. Dubois (*Université de Gand*) ; J. Vincent, chef de bureau au Ministère des finances.

Etats-Unis : M. W. M. Daniels (*Université de Princeton*).

Grèce : M. Andreades (*Université d'Athènes*).

Italie : MM. Nitti (*Université de Naples*) ; Dalla Volta (*Institut des sciences sociales de Florence*) ; Virgilii (*Université de Sienne*).

Roumanie : M. Seulesco (*Université de Bucarest*).

Suisse : M. Charton (*Ecole Polytechnique de Zurich*).

SECRETAIRE DE LA RÉDACTION :

Louis Apcher.

Digitized by Google

JAN 20 1

LA RÉFORME DES IMPOTS DIRECTS

EN ALSACE-LORRAINE

SOMMAIRE : I. Introduction. — II. L'impôt foncier. — III. L'impôt sur la propriété bâtie. — IV. L'impôt sur l'exercice d'une industrie ou d'un métier. — V. L'impôt sur le capital. — VI. L'impôt sur les salaires et les traitements. — VII. La loi d'emploi et d'application. — VIII. L'impôt sur les successions. — IX. Conclusion.

I. — INTRODUCTION

Les systèmes d'impôts directs en vigueur dans les différents Etats de l'Empire Allemand sont de nature très diverse ; ils varient notablement entre eux dans leurs principes fondamentaux. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la réforme de l'organisation financière de la monarchie absolue et de la société féodale dans un sens libéral avait été opérée au temps de la Confédération Germanique, c'est-à-dire à une époque où existait le particularisme et où ces Etats étaient autonomes, et, d'autre part, par le fait que le Nouvel Empire n'a pas eu de contact direct sur la législation financière particulière à chaque Etat. Le résultat de cette limitation de compétence de l'Empire en matière de politique financière a été que l'Alsace-Lorraine, en devenant Territoire d'Empire, a dû avoir un système propre d'impôts directs ; naturellement, elle a conservé celui qu'elle avait reçu sous la domination française. Ainsi, aux nombreuses législations spéciales que possédait l'Allemagne s'en est ajoutée une nouvelle, qui n'avait guère de points communs avec les autres.

Pendant les quinze dernières années, les impôts directs de la plupart

Digitized by Google

des Etats confédérés ont subi des modifications, qui, sans doute, ont été très différentes dans leurs détails et n'ont nullement abouti à des résultats identiques, mais qui pourtant ont été motivées par quelques idées directrices semblables. Bien que ces réformes aient très souvent déterminé une amélioration dans la situation financière du budget, bien que très souvent aussi elles aient été conçues en vue de réaliser cette amélioration, la question essentielle, dans cette nouvelle législation, a surtout été de répartir plus équitablement le poids de l'impôt, de le déplacer en tenant compte des changements survenus dans les conditions économiques et sociales et en le fixant plus également d'après la capacité (1). Cette pensée était non seulement conforme aux exigences sociales, mais elle ne manquait pas non plus de répondre aux nécessités de la politique financière, car les besoins incontestablement croissants de l'Etat et de la commune ne pourront à la longue être satisfaits, que s'il est possible de charger les plus fortes épaules du plus lourd fardeau.

Tout d'abord, ayant à prendre en considération la position différente et contraire des contribuables riches et des contribuables pauvres, on l'a fait en laissant les plus petits revenus libres d'impôts et en frappant progressivement les plus grands ; en second lieu, les efforts ont tendu à demander plus au revenu foncier qu'au revenu non-foncier ; enfin, on s'est préoccupé de dégréver le revenu agricole. Bref, satisfaction a dû être donnée en matière financière à ce qu'exigeaient les grandes questions actuelles, la question sociale et la question agraire. Nous allons examiner quelles mesures ont été prises dans ce but en Alsace-Lorraine (2).

Les impôts directs qu'en 1871 l'administration allemande recueillit de la législation jusqu'alors en vigueur, furent l'impôt foncier, l'im-

(1) Leistungsfähigkeit = puissance de rendement.

(2) Documents à consulter : La source la plus importante est constituée par les projets de loi sur les impôts soumis par le gouvernement à la *Landesauschuss*, avec leurs exposés de motifs ; par les discussions à la *Landesauschuss* ; par les procès-verbaux de la Commission ; en outre, consulter les commentaires de ces lois de ROTH, GIESEKE, JACOB, quelques articles dans *Finanzarchiv*, vol. X-XIX, dans les *Jahrbücher für Nationalœkonomie und Statistik III*, communications de A. HERTZOG. Une vue d'ensemble est donnée par A. WAGNER, *Finanzwissenschaft IV*. L'impôt sur l'industrie (Gewerbesteuer) est spécialement étudié par E. A. HELMAR, *die Reform der Gewerbesteuer*. Strasbourg, 1896.

Digitized by Google

pôt des portes et fenêtres, la contribution personnelle-mobilière et les patentes. Il faut en outre mentionner comme moins importants les redevances des mines et la taxe sur les biens de main-morte. L'impôt sur les successions, bien que perçu directement sur les héritiers ou légataires d'après leurs déclarations ne fut pas joint à ce groupe, étant un droit de mutation, un droit d'enregistrement.

Dans les années qui suivirent 1870, malgré la nécessité démontrée de réformer tout le système (1), le gouvernement et la représentation nationale renoncèrent tout d'abord à tout changement. On voulait, d'une part, éviter le mouvement politique qui est inséparable de toute réforme fiscale ; d'autre part, les buts que la réforme devait atteindre différaient si profondément qu'une entente prochaine se laissait difficilement prévoir. Après 1880, pendant plusieurs années, la situation ne se modifia pas, car financièrement il n'y avait pas urgence. Les contributions nécessaires au budget furent fixées d'après le cadastre existant comme impôts de répartition ; seules, les patentes furent établies comme impôt de quotité. Pour les départements (*Bezirke*) et les communes, on ajouta au principal des centimes additionnels (*Zuschläge*) avec destinations déterminées. Ces centimes additionnels s'élevèrent, dans les années qui précédèrent 1880, à 49 pour l'impôt foncier, 66 pour la contribution mobilière, 38,8 pour la patente, 41,2 pour les portes et fenêtres. Sous l'impression des modifications multiples de la vie économique, on eut de plus en plus le sentiment que le système en vigueur répondait de moins en moins à la répartition suivant la capacité (*Leistungsfähigkeit*), et comme le gouvernement, en pleine connaissance de cause, renonçait à un développement progressif de réformes radicales telles que l'introduction d'un impôt général sur le revenu (*Einkommensteuer*), on se décida pour une réforme de l'impôt sur les revenus (*Ertragssteuer*), réforme qui ne s'accomplirait que lentement, mais qui tendrait avec régularité à un but certain. Elle commença officiellement, dès 1884, par la révision du cadastre, qui, à la vérité, fut faite surtout en vue de l'établissement du livre

(1) CHARLES GRAD. *Les impôts directs en Alsace-Lorraine* (Die directen Steuern in E. L.). *Annalen d. deutschen Reichs*, 1879, p. 141 et s.

Digitized by Google

foncier, et dans laquelle l'élément juridique eut le pas sur l'intérêt financier ; elle fut complète suivant son but essentiel le 1er avril 1903, date à laquelle l'impôt sur le capital, le salaire et le traitement (*Kapital-Lohn-und Besoldungssteuer*) est entré en vigueur. La réforme consiste dans les trois points suivants :

1° Un système d'impôts sur les revenus (*Ertrag*) est créé ; ce système, qui se caractérise comme un tout organique, cherche à frapper tous les revenus.

2° La législation française est maintenue dans les points où elle s'est montrée satisfaisante, et lorsqu'elle répond aux conditions actuelles.

3° L'impôt sur les successions, réformé, est en outre maintenu comme impôt complémentaire (1).

L'inspirateur de cette réforme homogène, qui l'a menée pratiquement à bien, a été M. le Sous-Secrétaire d'Etat de Schraut, qui, au cours de longues années, a dirigé l'administration financière de l'Alsace-Lorraine, et qui, accomplissant son œuvre en tenant pleinement compte du caractère du pays, s'est acquis ainsi tous les droits à une reconnaissance durable.

II. — L'impôt foncier

L'impôt foncier était perçu en Alsace-Lorraine, après 1870, d'après le cadastre ; celui-ci, commencé en France en 1807, fixait en argent le revenu net moyen de toutes les parcelles ; il se servait dans ce but d'une classification faite suivant la nature de la culture et la valeur du sol. Le cadastre ne fut terminé qu'en 1850 ; dès cette époque, il fut officiellement reconnu en France que l'imposition foncière oscillait de 3,74 à 9,05 pour cent du revenu net, la fixation du revenu net n'ayant pas été faite à la même époque pour toutes les parcelles (2) ; dans les trente années qui suivirent, ces chiffres

(1) Un répertoire d'ensemble de la législation actuellement en vigueur en Alsace-Lorraine a été publié par le conseiller ministériel Roth, *Die in Elsass-Lothringen geltenden Gesetze betreffend die direkten Steuern, Textausgabe*. Strasbourg 1902, 2e édition.

(2) G. Cohn, *System der Finanzwissenschaft*, 1889, p. 390.

Digitized by Google

extrêmes se sont encore accentués sous l'influence des moyens modernes de communication et des perfectionnements de la technique agricole. Ces circonstances se manifestèrent nettement en Alsace-Lorraine sous l'administration allemande ; en outre, le cadastre ne donnait que des renseignements incertains sur les dimensions des parcelles, en raison des partages effectués, et sur les bornes de ces parcelles, en l'absence de pierres de bornage.

Ces motifs déterminèrent la promulgation de la loi du 31 mars 1884 concernant la rectification du cadastre, la répartition de l'impôt foncier et la continuation du cadastre. Le premier de ces points consiste en une révision du cadastre, quant à la situation, la dimension, la nature de la culture et les propriétaires des parcelles ; le dernier prévoit une mise à jour annuelle, à laquelle les propriétaires doivent prendre part sous le contrôle d'arpenteurs-jurés (*Feldgeschworene*). L'exposé de motifs s'exprime comme il suit au sujet de la répartition (1) : « La nécessité d'une nouvelle estimation du revenu net, « devant servir de base pour une répartition plus équitable de « l'impôt foncier, résulte des deux points de vue suivants : d'abord, « lors de l'estimation faite au temps de l'établissement du cadastre « actuellement en vigueur, il n'a jamais été fait, à proprement parler, « de comparaison des résultats obtenus entre les différentes com- « munes ; par suite, la répartition du contingent de l'impôt fon- « cier a été dès le début inégale et irrégulière, et a donné lieu à des « difficultés ; ensuite, au cours du temps, la puissance de rendement « des parcelles a été, en grande partie, profondément modifiée par « des changements apportés à leur culture, par l'influence de la « nature, par la révolution survenue dans les moyens de circulation « et de transport ».

Cependant, rien ne fut immédiatement fait en vue de la nouvelle estimation, bien que la rectification du cadastre ait été officiellement commencée. La réforme de l'imposition foncière ne fut entreprise qu'en vertu de la loi du 6 avril 1892. La nouvelle estimation eut lieu dans la forme suivante : toute la surface du sol fut divisée en districts d'esti-

(1) *Verhandlungen des Landesanschusses von Elsass Lothringen*. 1883-84. Vorlagen, n° 5.

Digitized by Google

mation (*Einschätzungsdistrikte*) ; puis on forma une commission d'experts d'Etat (*Landeseinschätzer*), qui eut à choisir dans chaque district le nombre nécessaire de parcelles destinées aux estimations-types (*Musterschätzungen*). Dans ces parcelles-types (*Muster-Gemarkungen*), qui devaient autant que possible comprendre toutes les natures de sol du district, la Commission devait établir « dans quelle mesure la répartition actuellement existante, d'après le cadastre, du sol (*Grund und Boden*) en catégories de culture et en classes, et la disposition des parcelles dans les classes des cultures, correspond au présent » ; elle devait procéder, en conséquence, aux opérations complémentaires et aux rectifications nécessaires. On distingue comme catégories de culture les terres labourées (*Ackerland*), les jardins (*Gärten*), les vignobles (*Rebland*) les prairies (*Wiesen*), les pâturages (*Weiden*), les bois (*Holzungen*), les pièces d'eau (*Wasserstücke*), les landes (*Oedland*) et les terrains incultes (*Unland*) ; pour ces différentes catégories, la commission des experts d'Etat fixe, d'après la qualité, le nombre voulu de classes (*Bonitätsklassen*). Le revenu net en argent pour chacune de ces classes s'obtient par estimation particulière d'après les catégories de culture ; pour cette estimation, on prend comme base les prix moyens des marchés pendant la période 1884-95, à l'exclusion des prix de l'année du plus haut cours et de l'année du plus bas cours. Les résultats obtenus pour chacun des districts sont comparés entre eux et, s'il y a lieu, soumis à un nivellement (*Ausgleichung*). Les estimations-types ainsi réalisées « servent de base pour les estimations faites par des commissions particulières dans le reste des parcelles du district d'estimation, de telle sorte qu'à l'aide des estimations-types, le revenu net des catégories de culture et des classes correspondantes peut être immédiatement fixé, en tant que des circonstances spéciales n'exigeront pas exceptionnellement une estimation spéciale ».

La législation de 1884 avait conservé la disposition du droit français, d'après laquelle le sol des maisons et les bâtiments étaient soumis à l'impôt foncier, en ce sens que le sol des maisons était imposé comme les meilleures terres labourables de la commune et que la maison elle-même était frappée d'après sa valeur locative

Digitized by Google

(*Nutzungswert*). La seconde loi sur l'impôt foncier de 1892 exclut les bâtiments, qui furent l'objet d'une estimation particulière. On admit en même temps le principe d'un impôt sur la propriété bâtie (*Gebäudesteuer*) qui devait faire l'objet d'une rédaction plus complète (voir plus loin).

Il est à remarquer que cette nouvelle organisation de l'impôt foncier ne faisait pas disparaître complètement la législation française ; au contraire, restaient en vigueur les articles 103 à 117 de la loi du 3 frimaire an VII, sur l'exemption d'impôt des routes, places publiques, biens domaniaux (*Staatsgut*) improductifs, etc. ; les art. 1 à 3 de la loi du 5 floréal an XI concernant l'imposition des canaux privés et communaux ; les lois des 15 septembre 1807, 21 mai 1827, 15 juillet 1840, 8 mai 1869 sur la remise complète ou partielle des impôts, au cas où la récolte a été détruite ou attaquée par les intempéries, et sur l'imposition des forêts (*Waldungen*) et des chemins de fer.

Fut maintenue également la disposition qui fait de ces impôts des impôts de répartition, dont le montant était réparti entre les trois départements (*Bezirke*) du Territoire d'Empire, puis entre les arrondissements (*Kreise*), les communes et enfin les biens fonds ; cette répartition avait lieu après l'adjonction au principal des centimes additionnels (*Zuschläge*), également d'origine française, destinés au département, à la commune et à des besoins particuliers comme, par exemple, le fonds de non-valeur (*Ausfallfonds*).

Le contingent pour l'Etat se monta en 1884-85 à 4.475.638 mark, et varia peu dans les onze années qui suivirent. En 1895-96, il s'éleva à 4.622.354 mark (1). Dans les années suivantes, il s'abaissa à 3 millions environ, après le retranchement de l'impôt sur le sol bâti et sur les bâtiments. Les centimes additionnels départementaux et communaux se sont également maintenus à un chiffre à peu près constant, de telle sorte que, bien que les dépenses ordinaires et extraordinaires se soient élevées, du budget de 1884-85 à celui de 1899, de 37 à 58 millions, les propriétaires fonciers n'ont rien eu à payer de ce chef dans cet accroissement de charge. On

(1) *Statistisches Handbuch für Elsass-Lothringen*, 1902.

Digitized by Google

tint compte de la situation pénible de l'agriculture, en ce sens que la nouvelle estimation des revenus nets fut favorable aux cultivateurs (1), et qu'en outre, dans le calcul de ces revenus, on prit d'abord les prix moyens de la période 1874-1885, mais plus tard on adopta ceux de la période 1884-1895, pendant laquelle les cours des céréales subirent dans le monde entier une baisse considérable. Enfin, il faut mentionner que, ainsi qu'on le verra plus loin, la loi du 13 juillet 1901 a remplacé l'impôt de répartition jusqu'alors en vigueur par un impôt de quotité de 3 1/2 pour cent, ce qui a constitué une autre cause d'allègement pour l'agriculture.

III. — L'impôt sur la propriété batie (*Gebäudesteuer*).

D'après la législation française, on prélevait sur le revenu des bâtiments un triple impôt. On imposait d'abord, comme entrant pour partie dans l'impôt foncier, le sol bâti (*Hausboden*), y compris celui des bâtiments servant exclusivement à l'exploitation agricole, estimé comme les meilleures terres labourables de la commune ; puis on imposait les bâtiments destinés à l'habitation et ceux employés à une exploitation quelconque d'après la valeur de la jouissance ou de la location. Enfin, il y avait l'impôt des portes et fenêtres, que devaient également payer les propriétaires des maisons d'habitation, et aussi, mais partiellement, ceux des bâtiments destinés à une exploitation professionnelle.

La mauvaise situation due à ces dispositions se dégage des causes suivantes :

1° Les deux premiers impôts sont perçus dans un même contingent que l'impôt foncier agricole (*landwirtschaftlich*), bien que les changements qui se produisent, sous l'influence de la situation économique et de l'état de l'industrie, dans le revenu et dans la valeur des maisons

(1) « Les principes qui ont présidé à l'estimation ont été fixés loyalement et avec bienveillance, en vue des besoins de l'agriculture ; ils ont été appliqués dans le même « esprit ». Discours prononcé à la *Landesauschuss*, le 19 mars 1901, par le sous-secrétaire d'Etat de Schraut.

Digitized by Google

urbaines et dans ceux des propriétés rurales s'accomplissent suivant des règles très différentes. Le revenu net d'un bâtiment urbain peut doubler en dix ans ; au contraire, celui d'un champ de froment peut, dans le même laps, baisser des deux tiers, et cependant tous deux sont soumis à un même traitement d'après le revenu net autrefois calculé, une fois pour toutes, sur la base d'un cadastre commun.

2° L'impôt des portes et fenêtres, fondé sur des signes purement extérieurs, ne correspondait nullement à la réalité, en raison de la diversité des modes de construction, en ce sens que souvent des maisons petites et de faible rapport avaient à payer autant que des maisons grandes et rapportant de forts loyers.

Il en résultait que, d'abord, il était nécessaire de séparer l'impôt sur la propriété bâtie (*Häusersteuer*) de l'impôt foncier agricole (*landwirtschaftliche Grundsteuer*) ; il fallait lui donner une existence propre ; ensuite, il fallait remplacer l'impôt des portes et fenêtres par une taxe plus équitable. Ce fut l'œuvre de la loi du 6 avril 1892 qui prescrivit une nouvelle estimation spéciale des bâtiments, et de la loi du 14 juillet 1895 qui créa un impôt unique sur le revenu des maisons, impôt de quotité fixé à 4 1/2 pour cent du revenu estimé, et qui supprima les dispositions antérieures (Cet impôt a été réduit à 4 0/0 par la loi du 13 juillet 1901. Voir plus loin).

Sont soumis à l'impôt sur la propriété bâtie les bâtiments servant à l'habitation de même que ceux destinés à l'exercice d'un métier, y compris la surface du sol et les cours dépendantes, ainsi que les jardins attenant aux maisons et n'ayant pas plus de vingt ares. Par suite, les constructions agricoles, granges, étables et écuries, caves, non utilisées pour l'habitation, ne sont pas frappées, car on admet que leur usage est déjà compté dans le revenu agricole des parcelles et est ainsi soumis à l'impôt foncier (1). Dans les bâtiments qui servent exclusivement ou principalement à l'exercice d'une industrie ou d'un métier, l'estimation ne porte que sur l'espace occupé, sans tenir compte des moteurs

(1) Le § 42 de la loi de 1892 énumère les autres bâtiments exempts de l'estimation, par exemple les bâtiments appartenant au domaine administratif de l'Etat, des communes, etc., qui ne donnent pas de revenu ; les constructions dépendant d'exploitations industrielles, et servant de remises aux voitures et harnais nécessaires à l'exploitation, ou d'écuries pour les bêtes de trait.

Digitized by Google

(*Triebwerke*) qui y sont attachés ou des machines et ustensiles qui s'y trouvent. L'impôt sur l'industrie (*Gewerbesteuer*) frappe tous ces derniers objets.

Les §§ 43 et 44 de la loi de 1902 indiquent quels seront les procédés d'estimation : « Dans les communes importantes, de même que dans les « localités rurales où l'on peut, à l'aide de prix réels de location, avoir « une base suffisante pour fixer la valeur de l'usage des bâtiments, « on fixera la valeur de l'usage ou valeur locative (*Nutzungswert*) « des bâtiments imposables, y compris les cours et jardins attenant, « d'après le taux moyen du loyer annuel. On calculera ce taux « d'après les prix de location moyens demandés pendant les cinq « années qui ont immédiatement précédé l'année de l'imposition.

« Dans les autres localités rurales, on se basera, pour fixer la valeur « locative, d'abord sur la population et l'activité de la circulation « (*Verkehr*), et aussi sur la grandeur, la nature de construction, la « valeur de construction et l'utilisation des bâtiments, ainsi que sur « l'étendue et l'utilisation des cours et jardins attenant ; on s'aidera, « s'il y a lieu, des prix des ventes qui viendraient à se produire et des « déclarations de décès (*Sterbefallerklärung*) ».

Les maisons assujetties à l'impôt sont réparties en trois classes ; chaque classe est composée comme suit :

a) Les bâtiments d'habitation qui appartiennent à des fonds d'un revenu si faible, que leurs propriétaires doivent chercher un autre moyen d'existence, soit comme journalier, soit par tout travail analogue ; en outre, les maisons d'habitation des petits industriels, ouvriers de fabrique, etc. ;

b) Les bâtiments d'habitation dépendant de propriétés rurales dont le revenu net est, d'après estimation approximative, en moyenne de moins de 3.000 mark par an ;

c) Les bâtiments d'habitation dépendant de propriétés rurales plus importantes, dont le revenu économique est estimé à 3.000 mark par an ou au-dessus.

Chaque maison est estimée d'après un des degrés du tarif (*Tarifstufe*). Le tarif débute par une valeur locative annuelle des bâtiments de 10 mark ; le second degré est de 20 mark, le troisième de

Digitized by Google

30 mark. Puis les degrés s'espacent d'autant plus que les sommes sont plus élevées ; par exemple, à partir du 24e degré, la différence est de 100 mark ; à partir du 32e, de 200 mark ; du 48e, de 500 mark, chiffre qui marque le maximum de différence entre les degrés.

La taxation a été accomplie en deux ans et demi par des commissions d'estimation qui fonctionnèrent dans des districts d'estimation déterminés. Pour garantir la régularité de tous les résultats, on forma une commission d'experts d'Etat (*Landesschätzer*), qui fixa des règles générales, surveilla les travaux, les vérifia et les rectifia.

D'après la loi du 20 février 1849 (*Bulletin des lois*, série X, n° 1109), une taxe annuelle de 62 1/2 pour cent du principal est imposée sur les biens de main-morte, c'est-à-dire sur ceux des communes, congrégations religieuses, établissements de bienfaisance, en remplacement des droits de mutation perçus après décès ou en cas de transmission entre vifs. Lors de l'établissement de l'impôt sur les bâtiments, il a fallu adopter une nouvelle réglementation qui a fait l'objet de la loi du 13 juillet 1901 ; en vertu de cette loi, il est perçu 89 1/2 pour cent du principal de l'impôt foncier et 34 pour cent du principal de l'impôt sur les bâtiments.

Contrairement aux dispositions prises pour l'impôt foncier, pour lequel aucun délai n'a été fixé en vue d'une nouvelle évaluation, le § 15 de la loi de 1895 sur l'impôt sur la propriété bâtie décide qu'à l'expiration de chaque période d'au plus 15 années, l'estimation de la valeur locative, sera soumise à une revision générale. Exceptionnellement, une revision pourra avoir lieu avant la fin de la période, si des écarts de valeur de 1/5 venaient à se produire. A notre époque, où des plus-values si rapides se produisent dans la propriété urbaine, cette prescription se comprend parfaitement ; elle a en même temps pour effet de constituer une nouvelle faveur pour l'agriculture, dont le cadastre doit rester invariable, alors que les villes sont chargées d'une plus forte somme. La différence qui en résulte sera d'autant plus sensible que le département et les communes perçoivent des centimes additionnels importants s'ajoutant à l'impôt réclamé par l'Etat. Les résultats de l'impôt sur la propriété bâtie ont été financièrement favorables :

Digitized by Google

En 1897-98.	3.283.119	mark
En 1898-99.	3.348.486	»
En 1899.	3.391.399	» (1)

L'impôt de quotité a donné une plus-value constante, en raison des nouvelles estimations de bâtiments qui ont eu lieu.

IV. — L'IMPÔT SUR L'EXERCICE D'UNE INDUSTRIE OU D'UNE PROFESSION (*Gewerbesteuer*).

En même temps que les deux impôts qu'on vient d'étudier, l'administration allemande a recueilli en 1871 l'impôt français des patentes. Bien que ce dernier ait, dès le début et au cours des années, donné lieu à bien des critiques, il n'y fut rien changé jusqu'en 1893. On ne voulut pas imiter, dans le Reichsland, les améliorations de détail qui y furent apportées en France ; on estimait que la loi tout entière devait être réformée ; d'autre part, il ne fallait pas adopter avec trop de précipitation des mesures qui devaient avoir une si grande portée. L'impôt des patentes, établi par la loi de 1844, et que l'on suppose connu en détail, cherche à fixer le revenu net moyen de l'industrie ou du métier à l'aide de signes extérieurs très sensibles, qui, au cours du temps, ont été très fortement spécialisés, et à l'aide d'un tarif se réglant d'après ces signes. Les agents du fisc n'ont, avec ce système, qu'à procéder mécaniquement selon les prescriptions de la loi ; ils n'ont nullement à tenir compte d'influences subjectives, mais ils ne sont pas non plus dépendants de la bonne volonté du contribuable en ce qui concerne les déclarations, etc. Les conclusions prises par eux conformément à la loi peuvent conduire à de grandes injustices, c'est-à-dire que le revenu évalué peut s'éloigner considérablement du revenu réel. C'est le désavantage du système de ne considérer et de ne juger les choses que par l'extérieur. L'avantage qu'on en retire comme compensation est, pour les contribuables,

(1) *Statistisches Handbuch für Elsass-Lothringen*, 1902.

Digitized by Google

d'échapper à toute intrusion gênante et inquisitoriale des fonctionnaires dans leurs affaires.

La réforme en Alsace-Lorraine, commencée par la nouvelle loi sur l'estimation du 6 mai 1893, complétée par la loi du 8 juin 1896 concernant l'impôt sur l'exercice d'une industrie ou d'un métier (*Gewerbesteuer*), a pour but de remédier aux inconvénients de l'état de choses précédent, tout en en gardant les avantages. Faisant abstraction des améliorations apportées à la loi française et des dispositions nouvellement introduites dans d'autres Etats allemands, on a créé une nouvelle forme d'impôt sur les industries. Comme objet imposable (§ 6 de la loi de 1896) on a pris le rendement (*Ertragsfähigkeit*) moyen, c'est-à-dire le chiffre qui, dans des conditions normales et avec une exploitation normale, peut être expérimentalement reconnu comme revenu annuel moyen, déduction faite des frais nécessaires à l'exploitation. On s'en est tenu dans l'ensemble à ce qui existait, tant en ce qui concerne la base du calcul de l'impôt qu'en ce qui touche les contribuables soumis à l'impôt (*Steuersubjecte*) et la localité de perception. Par contre, le moyen d'estimation repose sur des bases essentiellement différentes. On cherche à se rapprocher davantage du calcul d'après le rendement en ne présumant plus le revenu net à l'aide d'un tarif fixé par la loi, mais en faisant procéder à une estimation, pour chaque cas en particulier, par une commission qui doit tenir compte de la nature propre du cas examiné ; à la vérité, cette commission se guide sur des signes extérieurs, mais en gardant toute liberté de les apprécier. Il existe deux catégories de commissions : les commissions d'arrondissement (*Kreis*), et les commissions de département (*Bezirk*). Les premières procèdent aux estimations pour toutes les industries qui ont pour but la vente directe et immédiate aux consommateurs ou qui n'ont d'importance qu'au point de vue du commerce local ; les secondes ont à s'occuper de toutes les autres industries, notamment de celles qui étendent leur vente au loin (grande industrie et grand commerce), et en outre des professions libérales. La haute direction et le contrôle de ce travail d'estimation sont exercés par le Directeur des impôts directs et par une commission d'experts ; ces derniers sont, entre autres fonctions, chargés de fixer des bases générales d'estima-

Digitized by Google

tion, qui doivent être ratifiées par le Ministère. Dans toutes les commissions il y a un nombre très suffisant de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, et qui sont, pour la plupart, des industriels ; c'est la meilleure garantie contre les actes d'arbitraire qu'on pourrait redouter de la part des organes administratifs de l'Etat. Ce sont également des commissions dans lesquelles figurent des non-fonctionnaires (*Laïen*) qui ont à décider, dans les cas où des réclamations sont faites contre des estimations. La première estimation fut terminée en 1895 ; elle constitue encore la base de recouvrement de l'impôt. Les résultats ont été rectifiés et complétés d'après la situation du 1er avril 1897.

Le § 14 de la loi de 1896 décide que, pour chaque année fiscale (*Steuerjahr*), il y aura lieu de fixer l'assiette de l'impôt industriel. Mais cette opération se borne à l'estimation des nouvelles exploitations industrielles et aux rectifications devenues nécessaires en raison des changements durables survenus ou par suite d'erreurs commises.

Pour fixer la capacité de rendement normale, on recherche d'abord le revenu brut annuel moyen que l'industrie peut produire, à en juger d'après son installation extérieure et son fonctionnement ; puis, déduction est faite des frais d'exploitation. Le détail de ces frais d'exploitation est fixé par la loi et peut se désigner en bloc comme la somme du capital fixe employé et circulant dans la production, et y étant complètement utilisé. On ne peut, par suite, déduire les dépenses qui impliquent une augmentation du capital ou une extinction de dettes, ni la valeur locative des immeubles destinés à l'exploitation, ni les intérêts de capitaux empruntés (qui logiquement devraient être considérés comme intérêts du capital propre), car tout le produit net de l'industrie doit être imposé, et non pas seulement le bénéfice de l'industrie. L'estimation se fait à l'aide des nombreux moyens mis à la disposition des commissions, comprenant, d'une part, les déclarations des contribuables, et, d'autre part, des constatations matérielles. Les premières portent sur le nombre des ouvriers et auxiliaires, sur les locaux destinés à l'exploitation et sur les organes d'exploitation (forces motrices, machines, animaux), mais elles ne portent pas sur le montant du rendement. De même, on ne peut demander la

Digitized by Google

production des livres de commerce. Les éléments les plus importants de constatations matérielles sont : les bilans publiés, les comptes de profits et pertes des sociétés par actions ou des sociétés d'autre nature, les prix d'acquisition des fabriques, donnés dans des actes de vente enregistrés, dans des actes de donation, dans les déclarations pour les droits de mutation après décès, les communications sur les taxes de consommation acquittées par certaines industries telles que les brasseries et les distilleries. Ces éléments, et d'autres encore, doivent être utilisés non seulement pour établir la capacité de rendement d'entreprises déterminées, mais aussi en vue de la comparaison avec les résultats d'autres entreprises identiques ou analogues.

La réforme de l'impôt industriel avait pour but non l'obtention d'une plus-value financière, mais seulement la réalisation du chiffre total de l'impôt antérieur, soit environ 2.300.000 mark ; dès lors, le taux de l'impôt aurait dû être fixé à 1,45 pour cent, l'estimation ayant accusé un rendement total de 160 millions de mark en chiffres ronds. Toutefois, comme on voulait dégréver les petits industriels, après les avoir fait bénéficier d'un allégement indirect par une estimation plus minutieuse des grandes entreprises, on fixa le taux général légal à 1,90 pour cent, en ne prélevant toutefois qu'un certain tant pour cent de ce taux jusqu'au rendement moyen de 20.000 mark et au-dessus. L'exemption d'impôt pour les très-petits industriels n'a pas été prévue, mais, jusqu'au rendement de 500 mark, il est perçu seulement 20 pour cent du taux général de l'impôt, et, jusqu'à celui de 1.000 mark, seulement 35 pour cent de ce taux (1). L'échelle dégressive ainsi obtenue est quelque peu arbitraire, mais elle a comme signification réelle de considérer l'importance de l'exploitation comme un élément intervenant dans le dégrèvement basé sur la capacité de rendement. Cependant, ce point de vue n'était pas celui des motifs de la loi, car, on y avait justifié le dégrèvement en exposant que, dans les petites entreprises, le travail joue un plus grand rôle que le capital — à la différence des entreprises importantes — et qu'en principe le revenu provenant d'un capital non consolidé doit être moins frappé que celui d'un capital consolidé.

(1) Voir plus loin une modification dans la loi d'organisation de 1901.

Digitized by Google

Un complément à la législation qui vient d'être exposée est constitué : 1° par l'impôt sur le colportage ; 2° par les droits sur les mines.

D'après les dispositions de 1844 sur la patente, il existait, sur le colportage, une taxe fixe et une taxe proportionnelle ; mais celle-ci était trop minime en elle-même et aussi en comparaison de ce qui existait dans les autres Etats allemands ; aussi, le colportage s'était-il extrêmement étendu en Alsace-Lorraine dans les vingt dernières années. Comme il prenait les proportions d'un mal économique, d'abord parce que les consommateurs et les acheteurs étaient souvent trompés et payaient les marchandises au-dessus de leur valeur, ensuite parce que les commerçants et industriels sédentaires avaient à souffrir de la concurrence à bas prix des colporteurs et forains, l'établissement de l'impôt sur le colportage devenait urgent, au point de vue non seulement de l'équité, mais aussi de l'utilité économique. L'impôt sur l'exercice d'une industrie (*Gewerbesteuer*) ne frappait que les exploitations sédentaires ; d'ailleurs, ses principes n'auraient trouvé qu'une application limitée dans la matière : voilà pourquoi une législation spéciale fut nécessaire (Loi du 8 juin 1896).

La taxe est due par ceux qui, en vertu du § 55 du règlement impérial sur les industries (*Reichsgewerbeordnung*), doivent être pourvus d'un permis de colportage (*Wandergewerbeschein*).

Le § 1 de la loi est ainsi conçu :

« Est soumis à l'impôt sur le colportage :

« Celui qui, en dehors de la commune de son domicile ou de la « contrée environnante y assimilée par disposition spéciale de l'admi- « nistration, ne possédant pas d'installation commerciale sédentaire et « n'ayant pas fait de déclaration préalable,

« 1° Met personnellement en vente des marchandises ;

« 2° Recherche personnellement des commandes de marchandises « ou achète pour revendre chez d'autres personnes que chez des « commerçants, ou à d'autres lieux qu'aux endroits publics de vente ;

« 3° Offre personnellement d'exécuter des travaux de son métier ;

« 4° Veut donner personnellement des auditions musicales, spec- « tacles, représentations théâtrales ou autres distractions, sans qu'il

Digitized by Google

« s'y rattache un intérêt supérieur artistique ou scientifique ».

Quelques exceptions sont admises (§ 2-4), par exemple, pour les voyageurs de commerce, pour les vendeurs ayant fabriqué ou obtenu eux-mêmes les produits offerts, et ayant la qualité d'agriculteurs ou de forestiers (la production agricole est donc ici favorisée), pour les forains vendant dans les fêtes publiques et les rassemblements de troupes, les marchandises dont la police locale autorise la vente.

La taxation en vue de l'impôt sur le colportage résulte de la déclaration de l'exercice de cette industrie; une quittance d'impôt est délivrée après paiement du montant, et sert de pièce justificative. La taxe est en général de 60 mark ; toutefois, l'administration fiscale compétente peut la réduire jusqu'à 6 mark en se basant sur le rendement admissible et probable de l'industrie ; mais elle peut aussi, d'après la même base, élever cette taxe jusqu'à 360 mark, exceptionnellement même au-dessus (§ 8 de la loi de 1896 et § 6 de la loi du 13 juillet 1901 ; voir plus loin, VII).

Si, sous cette forme, cet impôt se caractérise comme un impôt sur le revenu (*Ertragssteuer* : impôt sur le rendement), cette qualité disparaît lorsqu'on établit une comparaison avec les procédés suivis pour les industries sédentaires. On reconnaît, en effet, que des considérations de police industrielle ont influé sur les mesures prises, car les étrangers peuvent, dans certains cas, avoir à acquitter un impôt, alors que les nationaux en sont dispensés ; on constate aussi que le redevable de l'impôt est celui qui offre les marchandises en personne (ou fait d'autres offres), qu'il agisse pour son propre compte ou pour le compte d'autrui (1). Dans ce dernier cas, il pourra se faire rembourser l'impôt par son mandant, mais la solvabilité fiscale de ce dernier n'est pas directement mise en cause.

Sont soumises, en dehors de l'impôt sur le colportage, à une taxe communale particulière, décroissant d'après l'importance de la localité et la nature des produits (§ 24 loi de 1896), les ventes ambulantes (*Wanderlager*), c'est-à-dire telles que des marchandises sont offertes directement ou mises aux enchères par un vendeur de passage,

(1) E. A. HELMAR, *Die Reform der Gewerbesteuer*, 1896, p. 105 et 107.

Digitized by Google

en dehors du lieu de domicile de ce dernier et en dehors du mouvement des foires et marchés, sans installation durable de la part du vendeur.

La législation des droits sur les mines, régie antérieurement par la loi de 1810 révisée en 1873, a été mise en harmonie avec la nouvelle organisation (Loi du 6 novembre 1896). Comme précédemment, on a maintenu la taxe fixe de 0,08 mark par hectare, basée sur l'étendue de la surface, tandis que la taxe proportionnelle, qui se montait depuis 1873 à 2 pour cent du rendement net, a été modifiée non quant à son montant, mais quant à la base de taxation. L'estimation est confiée à la commission du département (*Bezirkcommission*) qui procède à l'estimation des industries sédentaires ; elle opère d'après les prescriptions en vigueur pour l'impôt industriel, les droits du redevable étant garantis.

Il faut encore mentionner comme particularité, qu'un supplément de 10 pour cent est perçu par l'Etat, pour la formation d'un fonds de non-valeur (*Ausfallfonds*), permettant la remise des droits en faveur des propriétaires de mines ayant eu à supporter des pertes ou des accidents (Loi du 21 avril 1810) ; en outre, les centimes additionnels (*Zuschläge*) aux droits sur les mines, à percevoir par les communes, ne doivent pas dépasser le montant de ces droits (§ 5 de la loi du 6 nov. 1896), alors que cette limite ne s'applique pas aux centimes additionnels départementaux (*Bezirkszuschläge*). — (Loi du 13 juillet 1901, § 8).

V. — L'impôt sur le capital (*die Kapitalsteuer*)

A côté des trois impôts sur les revenus dont il vient d'être parlé subsistait encore en Alsace-Lorraine un autre impôt datant de la domination française, la cote personnelle et mobilière. Son premier élément, la cote personnelle, dont le montant est égal à la valeur de trois journées de travail, est due par tous ceux qui ont la jouissance de leurs droits et ne sont pas notoirement indigents ; elle a le caractère d'un impôt de capitation (*Kopfsteuer*) ; le second élément, cote

Digitized by Google

mobilière, est un impôt sur l'habitation, basé sur la valeur locative, une taxe directe de consommation perçue d'après l'état de l'habitation. On le considérait comme un impôt sur le revenu, dans l'hypothèse que chacun dépense, pour se loger, une quotité proportionnelle à son revenu, ce qui constitue un signe extérieur pour la fixation exacte du montant à payer. La cote personnelle et mobilière était l'unique impôt perçu sur les possesseurs de rentes, d'intérêts et de dividendes, sur ceux qui bénéficiaient d'un salaire ou d'un traitement, et sur les personnes de profession libérale en tant qu'elles n'étaient pas soumises à l'impôt industriel. Les propriétaires fonciers, les propriétaires d'immeubles, les industriels devaient également l'acquitter, bien que leurs revenus fussent grevés d'autres impôts On était depuis longtemps d'accord dans le Reichsland pour reconnaître que ces taxes directes (la cote personnelle et la cote mobilière) ne répondaient en aucune manière au principe de l'égalité. La taxe de capitation, établie à l'origine pour consacrer la soumission de tous à l'impôt, n'avait plus raison d'être après la création de droits permettant d'atteindre toute personne. L'impôt mobilier (*Wohnungssteuer*) pesait hors de toute proportion sur les petits revenus, sur les nombreuses familles, sur les localités où la vie est coûteuse. En outre, ceux qui tiraient de leur activité scientifique ou artistique des traitements ou des revenus élevés, et, avant tout, ceux qui possédaient un capital placé (*Leihkapital*) étaient directement privilégiés. Enfin, les classes pourvoyant à la production économique, et, en particulier, l'agriculture, étaient surchargées par le versement de droits multiples provenant d'une même source d'impôts. Cependant, la suppression de cette organisation défectueuse ne pouvait avoir lieu sans examen préalable. Il fallait, au contraire, pourvoir à la compensation de la moins-value financière. Pour arriver à ce résultat, on songea à établir le système d'impôts sur les revenus comme un tout complet, c'est-à-dire à créer, à côté de l'impôt foncier, de l'impôt sur la propriété bâtie et de l'impôt industriel, un impôt sur les rentes de capitaux, les salaires et les traitements, et à fixer l'assiette d'après le principe que tous les impôts sont des contributions de quotité. Pour parer à toute éventualité d'ordre financier, une loi fut d'abord promulguée le 2 juillet 1898, « sur la

Digitized by Google

fixation (*Ermittelung*) des revenus provenant de capitaux, de salaires ou de traitements en Alsace-Lorraine », en vertu de laquelle on devait obtenir, à l'aide de déclarations, de constatations officielles et d'estimations un aperçu suffisamment exact du chiffre du montant des objets soumis à l'impôt. Un mémoire du gouvernement donne des renseignements sur les résultats de cette fixation. On envoya, en tout, 81.398 invitations à fournir des déclarations ; elles furent suivies de 71.115 réponses, soit 87, 36 pour cent, bien que la réponse ait été facultative. Dans 4087 cas, soit 5, 7 pour cent, une estimation eut lieu sans déclaration préalable. Dans 1696 cas seulement les déclarations faites donnèrent lieu à des difficultés, et, dans la plupart de ces cas, les explications fournies aplanirent ces difficultés. Le nombre des contribuables soumis à l'impôt sur le capital est de 35. 194 (dont 138 étrangers), possèdant ensemble 58.620.525 mark ; celui des personnes soumises à l'impôt sur les salaires et traitements est de 164.521, avec un revenu total de 199.329.225 mark. On ne fit pas entrer en ligne de compte ceux qui gagnaient moins de 500 mark. On eut ainsi l'assurance, en admettant qu'il y avait lieu de couvrir la moins-value des cotes personnelle et mobilière (1896-97) se montant à 1.889.249 mark (y compris 17 pour cent de centimes additionnels au principal), d'éviter non seulement tout déficit, en prenant comme base de taxation 3 pour cent dans l'impôt sur le capital et 1,90 pour cent dans l'impôt sur les salaires et traitements, mais encore de rendre possible la diminution des autres impôts. — Tels furent les motifs qui déterminèrent la promulgation des trois lois du 13 juillet 1901 sur : 1° l'impôt sur le capital ; 2° l'impôt sur les salaires et traitements ; 3° l'emploi des sommes perçues en vertu de ces deux impôts. Elles sont entrées en vigueur le 1er avril 1903.

Sont soumis à l'impôt sur le capital les intérêts ou autres revenus de capitaux placés en vue de produire des intérêts, les dividendes des sociétés financières ou autres et les rentes de toute nature, sans qu'il soit fait de distinction entre les revenus produits en Alsace-Lorraine et ceux produits à l'étranger. L'impôt est dû par tous les sujets du Riechsland et de l'Empire qui ont leur domicile ou leur séjour en Alsace-

Digitized by Google

Lorraine, d'après les dispositions de la loi d'Empire du 13 mai 1870 ayant pour but d'éviter la double imposition (1) ; il est également dû par les corporations, fondations, sociétés commerciales, associations, sociétés, etc., enfin par les étrangers qui ont leur domicile en Alsace-Lorraine ou qui y séjournent soit depuis plus d'un an sans interruption, soit dans un but lucratif (2). Sont exempts de l'impôt, l'Empire, l'Etat, le département et la commune, les caisses d'épargne publiques, les fabriques des églises, les établissements de bienfaisance ou établissements analogues, la Banque de l'Empire en vertu du privilège que lui confère le § 21 de la loi de 1875 sur cette Banque ; toutefois, ce privilège ne concerne que les droits dus à l'Etat, mais non les centimes additionnels départementaux et communaux.

L'impôt sur le capital est dans son essence un impôt objectif (réel), mais, dans le cas présent, il est, sous plusieurs rapports, subjectif (personnel), la capacité du contribuable intervenant :

1) On peut déduire du montant soumis à l'impôt les intérêts que le contribuable peut prouver avoir à payer, en tant qu'ils se rapportent à des dettes grevant le capital, pour lesquelles une hypothèque ou un autre gage a été constitué ; cette déduction peut également avoir lieu pour les charges grevant le revenu soumis à l'impôt et résultant de titres privés ou de preuves indiscutables ; ces déductions portent sur le revenu annuel en argent. Cependant, les biens-fonds hypothèqués doivent être situés en Alsace-Lorraine. On devra faire la preuve que les intérêts de ces dettes ne font pas l'objet de déductions pour les impôts foncier, sur la propriété bâtie ou sur l'exercice d'une industrie.

(1) Au sens de la loi, un Allemand a son domicile au lieu où il a une habitation établie dans des conditions telles qu'on peut conclure à un établissement continu. Un Allemand, qui n'a de domicile propre dans aucun Etat confédéré doit être soumis aux impôts directs seulement dans l'Etat où il séjourne.

(2) En outre, il est dit dans le § 7 : « Pour les étrangers qui ont un domicile dans le pays et un autre à l'étranger, ou qui ne séjournent pas dans le pays dans un but lucratif ou sans interruption, l'impôt n'est dû que pour la part des revenus du capital ou des rentes correspondant à la durée moyenne du séjour en Alsace-Lorraine pendant les trois dernières années. Dans le calcul des impôts à payer par les étrangers de la première catégorie (c'est-à-dire ayant deux domiciles), pour un séjour moyen allant jusqu'à 3 mois, on ne se base pour fixer la proportion correspondant à la durée du séjour que sur la moitié des revenus de capitaux et des rentes. Pour un séjour plus prolongé, tout le montant de ces revenus est soumis à l'impôt. Si le séjour moyen des étrangers de la seconde catégorie n'est pas de plus de trois mois, il n'y a pas lieu de fixer l'impôt. »

Digitized by Google

2) Les revenus de capitaux et les rentes, qui, après déduction des intérêts de dettes et des charges ne dépassent pas une somme annuelle de 100 mark, ne sont pas soumis à la taxation. En outre, le Ministère peut accorder la remise de l'impôt sur le capital aux veuves, aux femmes divorcées, abandonnées ou séparées de leur mari, aux mineurs orphelins de père, ainsi qu'aux personnes dont le gain est limité, en tant que les montants soumis à l'impôt ne dépassent pas une somme annuelle de 300 mark après déduction des intérêts de dettes et des charges et après adjonction des revenus provenant d'autres sources. On constate ici que les principes de l'impôt général sur le revenu ont eu quelque influence, en ce sens que les autres « sources de revenus » interviennent pour faire décider si l'exemption doit avoir lieu. En fait, l'étendue de cet allègement a été très modeste.

3) Une échelle décroissante a été établie, de telle sorte que, pour un revenu de 4000 mark et au-dessus, l'impôt est perçu d'après son taux complet de 3 1/2 pour cent, tandis que les revenus moindres sont dégrevés ; par exemple, de 100 à 200 mark, il est perçu seulement 40 pour cent du taux ; de 800 à 1.000 mark, 60 pour cent ; de 2.000 à 2.500 mark, 80 pour cent.

La taxation a lieu dans la commune du domicile du contribuable. Au cas où ce dernier possède plusieurs domiciles, elle se fait dans la localité où le contribuable séjourne principalement ; puis on procède à une répartition du montant taxé en se basant sur la durée du séjour dans chaque commune. Toutefois, un laps de moins de trois mois n'est pas pris en considération. Cette répartition pouvait dans la pratique donner lieu à des difficultés ; c'est pourquoi le projet du gouvernement avait proposé de donner un droit d'option au redevable, dans le cas de domicile multiple. Mais une telle organisation aurait difficilement résolu la question, à cause des montants différents des centimes additionnels communaux.

Des commissions procèdent à la taxation, sur la base de déclarations. Celles-ci sont données par écrit ou relevées dans des procès-verbaux : elles doivent contenir un exposé des rentes et des déductions possibles, sans toutefois relater la nature des rentes ou le chiffre exact de leur montant, mais seulement le degré du revenu d'ensemble. A ces degrés,

Digitized by Google

peu étendus pour les petites rentes, s'augmentant progressivement jusqu'à 5.000 mark pour les rentes considérables, correspond un taux moyen d'après lequel l'impôt est calculé. On a évité le procédé sévère de la déclaration absolument exacte, en usage dans la taxation prussienne. Un autre adoucissement consiste en ce que la taxation a lieu pour une période fiscale de trois années, au cours de laquelle on n'opère de changement que si le montant imposable doit être classé au moins de deux degrés plus haut ou plus bas, par suite d'héritage, de donation, de partage, de mariage, d'achat ou de vente de biens-fonds ou d'exploitations industrielles, ou par suite d'augmentation ou de diminution des intérêts de dettes ou des charges, mais non par suite d'épargne ou de spéculation.

Jusqu'à 3.000 mark de rente, des commissions d'arrondissement sont compétentes ; au-dessus, ce sont des commissions de département. Les unes et les autres sont sous la direction d'un fonctionnaire d'Etat et sont composées de membres choisis par la Landesausschuss, par les conseils d'arrondissement (*Kreistag*) et par les conseils de département (*Bezirktag*), et nommés par le directeur des Impôts directs. Elles examinent les déclarations, peuvent demander des explications supplémentaires au contribuable, et procèdent à l'estimation pour ceux qui n'ont fait aucune déclaration. Le refus de déclarations de même que les déclarations fausses, entraînent des conséquences juridiques déterminées :

1° L'absence de déclaration dans les délais prescrits, lorsqu'elle n'a pas d'excuse valable, entraîne la perte des recours légaux contre la taxation, pour l'année fiscale suivante (§ 12). La commission peut fixer l'estimation à un taux extraordinairement élevé, pour éviter le retour d'une semblable négligence.

2° Si la déclaration n'a pas été fournie ou si la taxation n'a pas eu lieu à raison des indications fausses ou incomplètes de la déclaration, ou si, pour les mêmes motifs, elle a eu lieu à un degré plus bas que cela se serait produit en cas de déclaration exacte et complète, un versement complémentaire du montant non payé de l'impôt devra être fait, sans préjudice d'une autre pénalité (§ 26).

3° Celui qui ne fournit pas en temps voulu, sans excuse valable,

Digitized by Google

la déclaration ou le renseignement demandé, est puni d'une amende de 20 mark. Celui qui sciemment a donné des indications fausses ou incomplètes ayant eu pour effet de faire procéder à un classement dans un degré inférieur, ou qui a causé l'omission de la taxation par l'absence de déclaration des montants imposables qu'il est tenu de déclarer, est puni d'une amende pouvant se monter au double ou au quadruple de l'impôt annuel non payé ; en cas de récidive dans les six dernières années, l'amende peut être portée au sextuple. Au cas où il peut être prouvé que la déclaration fausse ou incomplète n'avait pas été faite dans le but de se soustraire à l'impôt, l'amende précédente peut être remplacée par une amende de 50 mark (§ 27 et 28).

Si le contribuable n'est pas satisfait de la taxation, il peut d'abord réclamer à la commission elle-même ; puis, si la décision prise ne lui convient pas, il peut en appeler à une commission spéciale, qui se compose de sept membres élus par la Landesausschuss et nommés par le Statthalter. Le président de la commission d'estimation peut également faire appel.

VI. — L'impôt sur les salaires et traitements (*die Lohn-und Besoldungssteuer*).

Cet impôt constitue un organe essentiel d'un système complet d'impôts sur les revenus ; la législation bavaroise l'avait depuis longtemps reconnu. Le salaire et le traitement sont, à la vérité, non pas des produits nets retirés d'une exploitation économique, mais bien le résultat d'un travail productif de revenu, que ne touchent pas les impôts sur les revenus proprement dits. Car les salaires et traitements que les agriculteurs et les industriels peuvent déduire en tant que frais d'exploitation du produit brut, ainsi que les revenus de fonctions publiques ou privées ne sont pas soumis à l'impôt industriel (*Gewerbesteuer*) (1).

D'après la loi d'Alsace-Lorraine de 1901, sont soumis à l'impôt sur

(1) Sont soumis toutefois à l'impôt industriel, d'après la législation d'Alsace-Lorraine, les médecins, huissiers, notaires, avocats, avoués. Ils n'ont, par suite, à payer aucun impôt sur les salaires ou traitements.

Digitized by Google

les salaires et traitements les revenus provenant de fonctions publiques ou privées, de l'activité scientifique ou artistique, de la profession d'écrivain, de l'enseignement, de l'éducation ou de toute activité productive de rendement, de même que tous les revenus périodiques, comme, par exemple, les pensions et soldes d'attente (*Wartegelder*), qui ne sont pas déjà frappés par un des impôts existants.

Comme cas d'exemption les plus importants, il faut citer :

1° Les revenus constitués par salaire ou traitement, qui, avec les revenus d'autre sources, n'excèdent pas ensemble un montant annuel de 700 mark ;

2° Le salaire des domestiques, en tant que leurs maîtres leur accordent également le vivre et le couvert ;

3° Les secours de maladie accordés en vertu des lois de l'Empire, les rentes d'invalidité, d'âge et d'accident, et tous autres secours aux malades et aux indigents, les secours pour éducation, les revenus de source gracieuse des invalides militaires, etc. ;

4° La solde des sous-officiers et soldats ;

5° Le rendement des fermes des propriétés rurales.

Le taux de l'impôt, fixé par degrés comme dans l'impôt sur le capital, se monte à 1,90 pour cent comme dans l'impôt industriel, et n'atteint son entier développement que pour un revenu de travail de 20.000 à 25.000 mark, limite qu'on pourrait bien avoir fixée trop haut. Pour les revenus moindres, une diminution a lieu suivant une échelle dégressive ; par exemple, jusqu'au dessous de 500 mark, il n'est perçu que 10 pour cent du taux de l'impôt ; de 500 à 1.000 mark, 20 pour cent de ce taux ; de 4.000 à 5.000 mark, 50 pour cent. Est assujetti à l'impôt le revenu du chef de la famille pourvoyant à l'entretien, et les revenus des membres viennent s'ajouter au sien, au cas où chacun d'eux dépasse 500 mark. Cette disposition produit un allègement pour les contribuables peu fortunés, allègement qui s'est déjà manifesté dans les cas d'exemption cités plus haut et dans l'échelle dégressive. Comme complément de ces mesures, il faut encore mentionner le § 9 de la loi, qui se retrouve dans diverses lois allemandes d'impôt général sur le revenu :

« Pour les contribuables, dont le revenu imposable ne dépasse pas

Digitized by Google

« un chiffre total de 3.000 mark après adjonction des revenus d'autres « sources, on peut adopter un degré inférieur d'imposition, en tenant « compte de conditions spéciales influant essentiellement sur la « capacité de rendement. Comme conditions de ce genre, il faut consi- « dérer en particulier : les charges extraordinaires causées par l'ins- « truction et l'éducation des enfants, l'obligation de soutenir des « parents et alliés sans moyens d'existence, les longues maladies, les « dettes et les accidents ».

La détermination des objets soumis à l'impôt se fait par diverses méthodes, de la même façon que pour l'impôt général sur le revenu Comme on suppose que les salariés, qui peuvent être payés en nature, et dont le salaire peut varier par suite du chômage, ne feraient pas une déclaration suffisamment exacte, on procède à une taxation des revenus des contribuables dont le revenu annuel s'élève jusqu'à 2.000 mark (pour l'impôt sur le capital, la période fiscale est triennale), en se basant sur une enquête personnelle faite par l'administration communale avec utilisation de l'évaluation des taux des salaires moyens. Au contraire, pour les revenus du travail plus élevés, une déclaration doit avoir lieu tous les ans, d'après les principes que nous avons exposés pour l'impôt sur le capital. Pour les personnes appartenant à des services publics, l'administration dont elles font partie doit fournir des renseignements sur leur traitement, et ceux-ci tiennent lieu de déclaration. Toutefois, les revenus accessoires ou parallèles, non encaissés à des caisses publiques, doivent être déclarés.

Les autres dispositions de la loi, concernant l'exigibilité de l'impôt, les voies d'appel et de recours, les recouvrements d'arriérés, les pénalités, sont analogues à ce qui existe dans l'impôt sur le capital ; on peut donc renvoyer à l'exposé qui en a été fait plus haut.

L'impôt sur les salaires et traitements peut être frappé de centimes additionnels (*Zuschläge*) départementaux et communaux. Ces derniers peuvent atteindre des personnes ayant 500 à 700 mark de revenu, bien qu'elles soient exemptées de l'impôt d'Etat. Les montants de taxe de moins de 0,50 mark ne sont pas perçus. Le conseil municipal, assisté des notables les plus imposés, est autorisé à renoncer à la taxation de ces personnes. Les communes ayant un octroi ont

Digitized by Google

la permission de prélever sur l'octroi, jusqu'à concurrence de 1.300 mark, les montants d'impôt des degrès les plus inférieurs, destinés à la caisse régionale (*Landkasse*) ou au district.

VII. — Loi d'emploi et d'application (*das Verwendringsgesetz*)

La suppression de la cote personnelle et mobilière amena une moins-value de 2.067.000 mark, alors que la somme qu'on espérait obtenir des impôts sur le capital, sur les salaires et traitements, était de 3.100.000 mark (1).

L'excédent devait, en premier lieu, être employé au dégrèvement de l'impôt foncier. La charge de l'impôt foncier se montait, en moyenne, d'après les nouvelles estimations du rendement net, et en tenant compte du contingent existant, à 4,93 pour cent pour 98 parcelles-types ; on la supposait de 5 pour cent en chiffres ronds pour l'ensemble des 1.700 parcelles de l'Alsace-Lorraine. Le § 2 de la loi du 13 juillet 1901 a réduit l'impôt foncier à 3 1/2 pour cent et, en même temps, en a fait un impôt de quotité. La moins-value financière qui en est résultée a été estimée à 938.000 mark.

La propriété bâtie bénéficia également d'un allègement, l'assiette de 4 1/2 pour cent, fixée par la loi de l'impôt sur la propriété bâtie, ayant été abaissée à 4 pour cent. On estima cette mesure nécessaire ; le dégrèvement de la propriété foncière rurale devait avoir comme conséquence celui de la propriété bâtie ; d'ailleurs, c'était la valeur des loyers, c'est-à-dire le produit brut des maisons qui était atteint, alors que c'était le produit net qui, pour l'agriculture et l'industrie, formait l'objet de l'impôt. La réduction de ce demi pour cent causa une moins-value de 383.000 mark dans le budget. Le gouvernement se déclara prêt à consentir dans l'avenir une nouvelle réduction à 3 1/2 pour cent, conformément à la proposition Back et consorts, d'après laquelle ce dégrèvement devrait avoir lieu dès que le rende-

(1) Voir, sur cette partie, Georg Schanz, *Der Abschluss der Steuerreform in Elsass-Lothringen*, dans *Finanzarchiv*, Vol. XIX, p. 144 et sq.

Digitized by Google

ment des impôts sur le capital, les salaires et les traitements dépasserait la somme de 3.500.000 mark.

Aucun changement ne fut apporté à l'assiette de l'impôt industriel (*Gewerbesteuer*). Mais les industriels des classes les plus basses se virent accorder quelques allègements par le § 5 de la loi d'emploi et d'application. Pour les exploitations dont le rendement ne dépasse pas un montant annuel total de 700 mark après adjonction de revenus d'autres sources (1), l'impôt est écarté ; les rendements de 5 à 700 mark paient 25 pour cent du taux de l'impôt, tandis que ceux de 500 à 1.000 mark payaient précédemment 35 pour cent. On prévit que cette réduction amènerait une nouvelle moins-value de 35.000 mark. Une autre diminution de 10.000 mark était prévue pour l'impôt sur le colportage dont le taux minimum fut abaissé de 12 à 6 mark.

Enfin, le § 9 de la loi d'emploi décide que les communes, surtout rurales, qui subiraient une perte dans leurs centimes additionnels par suite de la suppression de la cote personnelle et mobilière, perte impossible à compenser par l'adjonction de ces centimes aux nouveaux impôts, recevraient une subvention de l'Etat puisée dans le fonds d'ensemble de non-valeurs des impôts directs de 1903. Ce don fut ultérieurement fixé à 5.000 mark.

Si nous totalisons tous ces éléments de moins-value, nous arrivons à la somme de 3.483.000 mark, ayant comme contre-partie les recettes des impôts sur le capital, les salaires et les traitements, d'un chiffre de 3.100.000 mark. On croit que ce déficit sera bientôt comblé par les recettes plus abondantes des nouveaux impôts. De même, les impôts sur la propriété bâtie et sur l'industrie promettent pour l'avenir, comme impôts de quotité, des sommes croissantes, en admettant un développement constant du bien-être dans le pays.

Ainsi qu'il ressort de cet exposé, un taux différent pour tout impôt sur un revenu a été introduit dans le système d'ensemble. Les revenus agricoles et les rentes de capitaux paient 3 1/2 pour cent, les revenus industriels, salaires et traitements 1,90 pour cent, les reve-

(1) Mais ce dégrèvement ne concerne pas les centimes additionnels communaux.

Digitized by Google

nus tirés des maisons 4 pour cent (1). Rien n'est changé à cette proportion dans les impôts départementaux et communaux. Le § 66 du règlement communal du 6 juin 1895 prescrit la répartition des centimes additionnels communaux entre tous les impôts directs ; semblable disposition à l'égard des départements se trouve dans le § 8 de la loi d'emploi. Les centimes additionnels départementaux se montent présentement à 36,79 pour cent. Il en résulte de nouveau un allègement de 705.000 mark pour la propriété rurale, car les centimes additionnels à l'impôt foncier s'élevaient jusqu'alors à 48 pour cent. Cette moins-value doit être étendue à toutes les autres contributions.

Si l'on a à se prononcer sur la question de savoir si le rapport des taux fixé par la loi répond au principe de la justice, il faut tout d'abord s'en référer à la différence qui existe dans les procédés d'estimation des revenus. Les impôts sur le capital, et sur les salaires et traitements sont les plus sévèrement traités, en raison de la déclaration obligatoire et de la fixation officielle des traitements, puis vient l'impôt sur la propriété bâtie, la valeur locative étant assez facile à fixer assez exactement ; l'estimation la moins précise a lieu, en général, pour les impôts foncier et industriel, car les opérations excluent toute déclaration décisive et toute mesure de contrôle. Il faut, en outre, noter qu'une nouvelle estimation des revenus a lieu annuellement pour l'impôt sur les salaires et traitements, tous les trois ans pour l'impôt sur le capital, tous les quinze ans pour l'impôt sur la propriété bâtie, qu'une estimation de limites modestes a lieu tous les ans pour l'impôt foncier, mais qu'aucun délai n'est fixé pour une nouvelle taxation, l'impôt foncier étant considéré, jusqu'à nouvel ordre, comme permanent. Il en résulte que le capital, le salaire et le traitement sont, en réalité, plus fortement frappés que les maisons, les industries et la propriété rurale, plus que le taux de l'impôt ne le ferait supposer. Pour comprendre la diversité de ce taux, il faut partir de cette idée que le législateur a cru bon d'atteindre le revenu de la propriété dans une plus forte proportion que le revenu du travail. Il n'y a pas lieu de recher-

(1) Il faut remarquer que les degrés inférieurs des impôts sur le capital, industriel, sur les salaires et traitements sont touchés dégressivement ; le 1er a un minimum de 1,2, le second de 0,38, le troisième de 0,2 pour cent.

Digitized by Google

cher ici jusqu'à quel point cela se justifie ; le fait est que les législations des Etats allemands ont consacré à plusieurs reprises ce point de vue, qui a été admis en Alsace-Lorraine sans grand examen. Ainsi s'explique, sans autres détails, le taux peu élevé de l'impôt sur les salaires et traitements. Mais ce qui ne s'explique pas, c'est que ce même taux a été attribué à l'impôt industriel. Le revenu industriel est très complexe ; on y trouve, côte à côte, la rente foncière (*Grundrente*), le gain de l'entrepreneur, les intérêts, le prix du travail, qui s'y réunissent de façon très diverse. En général, on peut admettre que plus le facteur travail est prépondérant, plus l'exploitation est petite. Ce fait peut trouver son expression dans une échelle dégressive. Mais il n'est guère compréhensible que les gros revenus industriels n'aient à payer que 1,90 pour cent, si l'on considère que les industriels ne peuvent déduire du revenu net estimé ni la valeur locative des habitations, ni les intérêts des dettes grevant le capital. Car, pour l'impôt foncier et pour l'impôt sur la propriété bâtie, la déduction des dettes ne se produit pas non plus, et l'impôt sur le capital frappe les intérêts bruts, non les intérêts nets.

Comparons l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété bâtie et l'impôt sur le capital, pour lesquels existe un même taux de 3 1/2 pour cent ; nous verrons que cette égalité de traitement ne s'explique que difficilement. Le revenu net agricole comprend aussi des revenus non-fonciers ; il y a, par exemple, des propriétaires endettés dont le revenu disponible ne provient que de leur travail ; ces revenus non-fonciers devraient, par suite, avoir moins à payer que le capital et la propriété bâtie. Au point de vue économique, les rentes de ces deux dernières sources ne sont pas non plus sur le même pied. La rente des maisons dans les villes croît souvent brusquement, sans l'intervention du propriétaire ; à la campagne, cette croissance est moindre ; or, pendant 15 ans, ce phénomène ne donne lieu à aucune constatation fiscale, alors que l'administration des impôts ne veut ignorer aucune augmentation, même d'un degré, de la rente du capital, augmentation qui, la plupart du temps, résulte du travail individuel, de l'initiative et de l'épargne. L'ancien taux de 4 1/2 pour cent de l'impôt sur la propriété bâtie serait encore parfaitement justifié, au moins pour

Digitized by Google

la propriété urbaine. Une réforme ayant pour but la rectification des taux pourrait donc encore produire des effets vraiment bienfaisants.

VIII. — L'impôt sur les successions (*die Erbschaftssteuer*).

D'après la législation française conservée en Alsace-Lorraine en 1871, l'impôt sur les successions était considéré comme un droit de mutation, et, comme tout droit de ce genre, dépendait de l'enregistrement. Il avait le caractère d'un pur impôt objectif (*réel*), puisqu'il embrassait dans une somme totale servant à établir la taxe les biens-fonds, maisons, capitaux, usufruits se trouvant dans les mains de l'héritier ou légataire. La déduction du passif n'avait pas lieu, et par suite on ne tenait aucun compte de la capacité du redevable à payer l'impôt. Sous un autre rapport cet impôt avait pourtant un caractère subjectif (*personnel*), car il décroît suivant le degré de parenté, c'est-à-dire qu'il est d'autant plus élevé que le degré de parenté entre l'héritier et le défunt est plus éloigné. On peut considérer les descendants comme ceux qui, en vertu de leur éducation et de leur situation, doivent naturellement recevoir la fortune des parents, qui ont peut-être contribué à acquérir cette fortune ou ont été une cause essentielle de son augmentation ; les parents éloignés ou les non parents bénéficient, par contre, d'un bonheur plus ou moins inattendu qui améliore énormément leur situation, même après la forte déduction opérée par le fisc.

La réforme de l'impôt sur les successions a pour base les lois du 12 juin 1889 et du 17 juin 1900. La dernière de ces lois a eu surtout pour but d'accorder la première avec le nouveau Code civil allemand qui venait remplacer le Code civil français. La loi de 1889 écarte la taxation de la masse brute et prend comme objet de l'impôt la fortune nette, de telle sorte que les héritiers et légataires ne sont redevables des droits que dans la mesure où ils se trouvent enrichis. La prise en considération des dettes a été particulièrement avantageuse pour la propriété foncière et surtout pour la propriété agri-

Digitized by Google

cole, car les propriétaires de cette catégorie sont en général plus endettés que les capitalistes.

Au contraire des autres organisations de même nature établies en Allemagne, les descendants, ascendants, époux sont soumis à l'impôt ; le droit complémentaire sur les donations à été conservé, bien qu'il ait reçu une nouvelle forme.

Les dispositions essentielles du droit actuel sont les suivantes :

L'impôt sur les successions est perçu pour toute acquisition de propriété ou d'usufruit ayant lieu :

a) en vertu d'hérédité légale ou de revendication de part légitime ;

b) en vertu de dispositions unilatérales ou contractuelles en cas de décès, y compris la donation sous condition de la survie du donataire (au dernier survivant) ;

c) en vertu de contrats d'assurances sur la vie et de rente viagère, au cas où la donation ou le legs dépend de la mort du donateur et a lieu à titre gratuit pour le donataire ;

d) par l'extinction d'une fondation (*Stiftung*) et l'attribution du patrimoine de cette fondation aux héritiers légaux du fondateur.

Le Code civil allemand permet la continuation de la communauté de biens entre l'époux survivant et les enfants, après le décès d'un des époux ; il était donc nécessaire de déterminer exactement les obligations des contribuables pour ce cas (§ 1 *a*) ; il fut admis, en général, que la part du défunt doit être considérée comme masse héréditaire imposable.

Pour atteindre les donations de valeurs mobilières, qui peuvent permettre de se soustraire à l'impôt sur les successions, on a établi la disposition suivante (§ 1 *b*) :

« Les donations ou legs qui ont reçu leur exécution dans les six « mois ayant précédé la mort du *de cujus*, et qui n'ont pas fait l'objet « d'un enregistrement obligatoire, sont soumises à l'impôt. »

Cependant, quelques exceptions importantes ont été admises. Telles sont les donations faites en vue de doter les enfants ou de faciliter leur établissement, les secours régulièrement donnés à des parents ou alliés pour leur permettre de vivre convenablement suivant leur position, et les dons dont la somme totale ne dépasse pas 1.000 mark.

Digitized by Google

On peut se demander si cet impôt sur les donations aura un résultat financier de quelque importance. Mais cet impôt se justifierait suffisamment par le motif suivant : alors que, pour les donations et legs de biens-fonds, la reconnaissance officielle publique est nécessaire, autrement dit qu'un droit de mutation est perçu, la fortune mobilière peut être transmise sans formalités et sans paiement de droits.

La progression de l'impôt sur les successions, basée sur le degré de parenté, est la suivante :

a) Un pour cent pour l'attribution aux parents en ligne directe (1) ;

b) Trois pour cent pour l'attribution à l'époux survivant. Si toutefois l'époux est appelé à l'hérédité en concurrence avec des descendants, il n'est perçu que un pour cent, en tant que l'attribution ne dépasse pas la part fixée par la loi (2) ;

c) Quatre pour cent pour le legs fait par le père en faveur d'un enfant naturel ainsi que pour les descendants de ce dernier, si la paternité peut être prouvée et reconnue (3) ;

d) Six et demi pour cent, lorsque l'attribution est faite aux frères et sœurs, aux enfants de frères et sœurs, aux frères et sœurs des père et mère (*Eltern*) ;

e) Sept pour cent, lorsque l'attribution est faite à des collatéraux du quatrième degré ;

f) Huit pour cent, pour les collatéraux des cinquième et sixième degrés ;

g) Neuf pour cent dans tous les autres cas, y compris l'attribution aux héritiers de l'auteur d'une fondation.

Une progression basée sur la valeur du montant reçu par un héritier ou légataire n'a pas été admise par la loi ; c'est avec raison, car cet impôt a pour but non pas de remplacer un impôt sur le revenu, mais de compléter le système d'impôts sur les revenus (Voir plus loin).

(1) Cette disposition influe favorablement sur le résultat financier, qui est faible dans le reste de l'Allemagne.

(2) En concordance avec le § 193 du C. C. allemand : L'époux survivant est appelé avec les parents du premier degré, comme héritier légal, pour le quart de l'héritage.

(3) Disposition nouvelle dans la *Novelle* du 17 juin 1900.

Digitized by Google

Quant à la question de fixer quelle est la fortune soumise à l'impôt, un premier élément à considérer est le domicile du *de cujus*, qu'il soit sujet alsacien-lorrain ou étranger (principe de la personnalité . Est soumis à l'impôt « tout l'héritage des personnes qui avaient leur domicile en Alsace-Lorraine au moment de leur décès, à l'exception des biens-fonds situés hors du pays et des choses qui y sont accessoires, et à l'exception des droits à des biens-fonds de cette nature, lorsque la législation des pays où ils sont situés considère ces droits comme des choses immobilières ». Lorsqu'une partie de l'héritage est située à l'étranger, et qu'un impôt est perçu pour cette partie, en vertu du principe de la territorialité de la perception de l'impôt sur les successions, le montant ainsi payé peut faire l'objet d'une déduction. Toutefois, cette disposition n'a pas d'effet pour les valeurs en papiers (*Wertpapiere*).

En ce qui concerne les biens-fonds, mines, parts de mines, pharmacies situés en Alsace-Lorraine, on applique le principe de la territorialité, c'est-à-dire que l'impôt est dû, même lorsque le défunt n'avait pas son domicile dans le pays. La législation de certains Etats étrangers peut éventuellement atteindre un héritage alsacien-lorrain : les valeurs mobilières alsaciennes-lorraines, déterminées par la loi et se trouvant dans le pays, n'en seront pas moins imposées, même si le *de cujus* n'avait pas son domicile dans le pays, à moins que la double imposition ne soit évitée grâce à des conventions reposant sur la réciprocité (§§ 7 et 7 *a*).

La loi contient ensuite un certain nombre de dispositions sur la fixation de la valeur de la masse imposable, et sur celle de la valeur des usufruits, rentes viagères, créances douteuses, legs sous condition, etc. ; leur détail ne peut être énuméré ici. Il faut cependant mentionner que l'héritier, au cas où il reçoit la nue-propriété alors qu'une autre personne reçoit l'usufruit, peut faire la déduction de la valeur capitalisée de l'usufruit. On évite ainsi la double imposition qu'admettait l'ancien droit.

La fixation et la perception de l'impôt sur les successions sont opérées par les bureaux d'enregistrement (*Verkehrssteuerämter*), dont les ressorts correspondent en général avec ceux des tribunaux de

Digitized by Google

bailliage (*Amtsgericht*), c'est-à-dire sont relativement petits et peuvent être facilement surveillés. Les maires envoient, tous les trimestres, à ces bureaux les listes de tous les décès relevés dans les registres de l'état-civil, et, en outre, de tous les décès d'habitants de la commune ou de personnes ayant possédé des biens dans la commune, dont ils auront été informés par une autre voie officielle.

Les redevables doivent fournir des indications précises sur l'héritage et doivent déclarer l'augmentation de fortune dont ils bénéficieront après déduction des dettes. L'administration examine les déclarations et peut demander des preuves ; lorsque les dettes ne sont pas suffisamment prouvées, l'impôt est provisoirement fixé sans qu'on les prenne en considération. Comme dernier moyen de contrôle, on peut demander au redevable de jurer sous serment devant le tribunal de bailliage (*Amtsgericht*) qu'il a fait ses déclarations exactement d'après ce qu'il savait. Il existe, en outre, des peines pour les communications reconnues fausses ou pour les dissimulations, peines qui peuvent s'élever au double du montant de l'impôt, sans préjudice du paiement des droits omis.

Toutes ces mesures de contrôle peuvent être considérées comme plus sévères que celles que nous avons exposées plus haut et qui interviennent pour les déclarations dans le système d'impôts sur les revenus. Elles auront par suite une répercussion sur ce système et influeront sur l'exactitude de la déclaration pour l'impôt sur le capital. D'autre part, les résultats du système d'impôts sur les revenus, complètement appliqué à présent, donneront aux bureaux d'enregistrement un moyen d'examen pour vérifier les masses héritées ou léguées, ainsi que les dettes à déduire. Les deux sortes d'impôts se complètent ainsi réciproquement pour assurer une perception exacte et parfaite.

IX. — Conclusion.

Il est incontestable que le système d'impôts actuellement en vigueur en Alsace-Lorraine répond bien mieux que le précédent aux

Digitized by Google

conditions économiques et sociales du temps présent. Le poids de l'impôt est mieux réparti ; on ménage les petits contribuables ; on tient compte de la situation difficile de l'agriculture et aussi, par l'introduction de l'impôt sur le capital, du développement du crédit dans les 50 dernières années. Le système d'impôts sur les revenus est complètement construit et les impôts sont des taxes de quotité. Il en résulte que l'augmentation de la prospérité amène une amélioration spontanée des finances du pays, et qu'en cas de nécessité financière, une élévation générale du taux de l'impôt est possible, en ce sens que la surcharge tombe sur tous les revenus du pays.

Dans sa forme actuelle, l'impôt sur les successions constitue un complément important du système d'impôts sur les revenus. Il a, à l'égard de ce système, une position analogue à celle qu'a en Prusse l'impôt proportionnel sur la fortune (*Proportionale Vermögenssteuer*) par rapport à l'impôt général sur le revenu. Il constitue une charge particulière de la propriété, compensant l'allègement du revenu du travail ; il atteint des augmentations de fortune (dues parfois au hasard) que les impôts sur les revenus ne touchent pas, et constitue en même temps une recette financière sûre. Ce caractère de l'impôt complémentaire (*Ergänzungssteuer*) doit être admis en ce qui concerne toutes les fortunes acquises par héritage, ayant un pour cent à acquitter. Le taux plus élevé, perçu des parents éloignés, etc., doit être motivé pour d'autres raisons, qui ont été exposées plus haut.

Au cours des discussions sur l'impôt sur le capital, fut soulevée la question de la supériorité de l'impôt général sur le revenu par rapport au système d'impôts sur les revenus. Le gouvernement fit remarquer « qu'il était impossible d'introduire, *dès maintenant*, l'impôt sur « le revenu proprement dit », qu'un délai d'éducation était nécessaire, avant que l'opinion publique soit suffisamment mûre sur ce point (1). C'était reconnaître que la question de l'impôt sur le revenu était réservée, car on ne discutait que sur l'opportunité de son application à l'heure actuelle. En fait, l'impôt foncier, l'impôt sur

(1) *Verhandlungen des Landesauschusses* 1901, pages 450, 465, 469.

Digitized by Google

la propriété bâtie et l'impôt industriel ont le défaut de ne frapper que des revenus présumés, et non des revenus réels, les suppositions restant presque invariables pendant une longue série d'années. En outre, les plus grandes inégalités résultent de ce qu'on ne prend pas les dettes en considération. D'autre part, des parties imposées des revenus vont à l'étranger, et des parties de revenus étrangers viennent en Alsace-Lorraine sans y être imposables, et l'on n'a pas à savoir si ces entrées et sorties coïncident en étendue. Enfin, l'impôt foncier et l'impôt sur la propriété bâtie pèsent comme une charge du sol sur la propriété immobilière, et constituent pour elle une diminution de valeur, qui peut être sensible pour le vendeur dans les prix de vente, alors que plus tard l'acheteur ne la ressent plus.

L'impôt général sur le revenu ignore tous ces inconvénients, car il comporte seulement une progression rationnelle en même temps que l'exemption pour les faibles revenus. Il est vrai que sa perception provoque des difficultés, et que l'administration se voit forcée d'intervenir avec assez peu d'égards dans les affaires privées des contribuables (1).

On se prononce très nettement en Alsace-Lorraine contre un tel procédé. On peut donc, dans les conditions présentes, considérer l'impôt général sur le revenu comme une réserve dont le pays disposera à côté des impôts sur les revenus, en cas de nécessités auxquelles il faudrait pourvoir. On n'aura d'ailleurs pas de si tôt besoin de recourir à cette réserve, si l'on fixe dans les taux du système d'impôts sur les revenus, une règle (*Norm*) plus équitable que celle actuellement adoptée. Une élévation générale du taux de l'impôt ne soulèverait pas alors de trop fortes protestations. On ne peut certainement pas méconnaître que, dans l'impôt sur le revenu, le principe de la mobilité est bien plus réel que dans la plupart des impôts sur les revenus. Il serait donc admissible de réduire ces derniers dans leur taux, et, par contre, d'établir un impôt modéré sur le revenu, qui

(1) « Les procès et explications avec chaque contribuable, qu'on n'a pas voulu avoir dans ce pays »..... « Nous renonçons à toute enquête spéciale et à tout contrôle détaillé, car ce pays n'en veut pas »... *Op. cit., loc. cit.*

Digitized by Google

s'adapterait mieux aux nécessités financières variables de budget à budget. On pourrait alors réformer également le système actuel des centimes additionnels départementaux et communaux, contre lequel il y aurait aussi beaucoup de critiques à formuler.

A. SARTORIUS, baron von WALTERSHAUSEN,
professeur à l'Université de Strasbourg.

Traduit de l'allemand par René Lobstein.

Digitized by Google

JURISPRUDENCE DE LA COUR DES COMPTES

Conformément au programme de la Revue, nous publions ci-après des extraits du Rapport public de la Cour des comptes sur l'exercice 1901, qui vient d'être distribué au Parlement. Ce rapport comprend non-seulement des indications précieuses sur la gestion financière, mais aussi des solutions qui rentrent dans le domaine de la jurisprudence *lato sensu*.

I

SOMMAIRE : Délais dans lesquels s'est exercé le contrôle des finances.

La déclaration générale sur la situation définitive de l'exercice 1901 a été prononcée par la Cour des comptes dès le 9 avril 1903, avec une avance de près d'un mois sur le délai légal fixé au 1er mai qui suit la clôture de l'exercice par la loi du 25 janvier 1889 (Article 7). De plus, pour l'exercice 1900, l'administration a transmis à la Cour, le 3 nov. 1902, c'est-à-dire, à deux jours près, dans le délai assigné par l'art. 21 de la loi du 14 avril 1896 pour la distribution de la déclaration générale et du rapport public, le volume contenant à la suite de ces documents les « éclaircissements » des ministères. Pour l'exercice 1901, la distribution dudit volume au Parlement vient de se faire dans les délais légaux.

D'autre part, un progrès notable a été réalisé par le Parlement dans la marche de ses travaux de contrôle : huit lois de règlement ont été votées en 1902, relatives aux exercices 1889 à 1896 inclus. Le Parlement semble comprendre l'intérêt qu'il aurait à contrôler des faits encore récents. Des progrès seraient encore à souhaiter dans cette voie. Le rapport de la Cour sur l'exercice 1897 avait été remis au Président de la République le 29 juin 1899. C'est le 4 mai 1903 que la loi de règlement de cet exercice a été promulguée. Près de quatre années encore ont séparé la date de l'achèvement des tra-

Digitized by Google

vaux de la Cour de la date de la loi de règlement. Ce délai semble excessif. Le Parlement français gagnerait à imiter l'exemple de la Chambre des communes qui a fini d'apurer les comptes d'un exercice cinq à six mois après que les travaux de l'Audit office ont pris fin (1).

II

SOMMAIRE : Vues de réforme de la comptabilité coloniale.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exercice 1901, revient à plusieurs reprises sur des vues de réforme de la comptabilité coloniale qu'elle avait exposées déjà dans plusieurs rapports publics.

L'idée maîtresse de ces vues de réforme, c'est qu'il y aurait avantage à ne plus comprendre les recettes et les dépenses du service local dans les comptes rendus par les trésoriers-payeurs coloniaux pour les services du Trésor.

Le fait de comprendre dans les mêmes comptes les opérations de l'Etat et celles des services locaux oblige la Cour à statuer sur ces dernières opérations avant l'expiration des délais que lui impose la loi du 25 janvier 1889 pour sa déclaration générale sur la situation de l'exercice du budget de l'Etat. Elle est ainsi obligée de vérifier et juger les opérations des services locaux avant la production des comptes administratifs de ces services. Ces comptes en effet, arrivent le plus souvent trop tard pour que la Cour puisse les attendre, étant forcée de juger les opérations du Trésor avant le 1er mai qui suit la clôture de l'exercice. Or, l'importance de ces comptes administratifs est très grande au point de vue de la vérification ; la concordance entre les comptes rendus par les comptables et les comptes d'ordonnateur est essentielle ; elle est un des éléments du contrôle judiciaire, et la vérification des comptes administratifs est l'une des conditions de l'exercice par la Cour de la deuxième partie de sa mission, contrôle des ordonnateurs.

Si, au contraire, le service local était détaché des comptes du service du Trésor, et faisait l'objet d'un compte distinct, la Cour pourrait en ajourner l'apurement jusqu'à ce que toutes les pièces principales nécessaires à la mise en état d'examen des comptes fussent produites (p. 40 du rapport).

La Cour fait observer (p. 53) que la réforme qu'elle demande n'est autre que celle qui a été effectuée en 1893 pour le service départemental en France, service dont les opérations étaient autrefois présentées dans le même compte que celui qui comprenait les opérations du budget de l'Etat. Le système pré-

(1) On peut se reporter à cet égard à notre brochure sur le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en Angleterre (Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, 1900).

Digitized by Google

conisé par la Cour a été adopté d'ailleurs pour le service local de l'Algérie.

La Cour des comptes (p. 53) estime aussi nécessaire d'adopter une date uniforme pour la clôture de la gestion des comptables en faisant observer que « la clôture de la gestion étant fixée au 31 décembre pour la généralité des comptables, tandis que celle des trésoriers coloniaux se termine au 30 juin précédent, il s'ensuit que le compte et le bilan de l'Administration des finances sont basés sur des résultats qui n'ont pas été arrêtés tous à la même date, et que la situation qu'ils expriment ne peut présenter par conséquent qu'un caractère absolument fictif. »

La Cour pense « qu'à raison de la rapidité actuelle des communications et de la date de la publication du compte des finances qui a été reculée de quatre mois et reportée au 31 juillet, aucun obstacle ne s'oppose à l'adoption d'une période uniforme pour la gestion des agents du Trésor, puisqu'il ne tient qu'à l'administration d'abréger les délais qu'exige la transmission par les trésoriers coloniaux des pièces de leur comptabilité. »

Cette vue de réforme se relie à la première, car si la comptabilité des trésoriers coloniaux concernant les opérations d'Etat était allégée des opérations du service local, ils pourraient plus facilement envoyer plus tôt en France les éléments de comptabilité nécessaires à l'établissement du compte général des finances.

Enfin, la Cour demande qu'on étudie une nouvelle réglementation des caisses des agents spéciaux aux colonies. Ces gérants de caisses d'avances « ne sont pas des préposés du trésorier-payeur, n'opèrent pas pour son compte et sous sa responsabilité, et n'ont pas de cautionnement. La situation de leur caisse, qui s'alimente au moyen de ressources dont l'importance peut être considérable, échappe à la vérification du trésorier-payeur, et celui-ci n'intervient que pour régulariser, en les faisant pénétrer dans sa comptabilité, des opérations effectuées en dehors de son contrôle, ou pour fournir des fonds qui viennent s'ajouter à des perceptions dont il ignore l'importance » (p. 44).

Voici plusieurs années que la Cour des comptes demande sur ces divers points la réforme de la comptabilité coloniale.

Une réglementation uniforme serait difficile, surtout en ce qui concerne les budgets locaux, à raison de la diversité de notre législation coloniale. Ce serait là une tâche délicate. Elle n'en paraît pas moins utile, et, peut-être, pourrait-on améliorer le système comptable actuellement en vigueur. Ce système, pour les services de l'Etat, date de 1869, puisque le ministère des colonies applique encore le règlement de comptabilité de la marine du 14 janvier 1869. Pour les services locaux, leur comptabilité n'est guère régie que par des circulaires fort incomplètes. Le décret du 20 nov. 1882 sur le régime financier des colonies, qui contient quelques règles de comptabilité

Digitized by Google

concernant les services de l'Etat et les services locaux, n'innove guère par rapport au décret du 26 décembre 1855. L'administration semble avoir reconnu l'opportunité d'une codification et même d'une réglementation nouvelle de la comptabilité coloniale puisqu'un décret du 16 octobre 1896 rendu sur la proposition de M. André Lebon, ministre des colonies, a nommé dans ce but une commission que la Cour voudrait voir saisir de ses vues de réforme.

III

SOMMAIRE : Application des décrets du 27 mars 1893 sur la comptabilité des consistoires.

Le rapport de la Cour de 1903 sur l'exercice 1901 contient deux longues observations relatives à l'application du décret du 27 mars 1893 au culte israëlite et aux cultes protestants. La loi du 26 février 1892, art. 78, pour l'application de laquelle ont été pris ces décrets, porte que « les comptes et budgets des fabriques et *consistoires* seront soumis à toutes les règles de la comptabilité des autres établissements publics ».

Pour le culte israëlite voici l'observation de la Cour. Le décret qui applique la loi à ce culte s'applique aux communautés israëlites (titre 1 et 2), à l'administration par les consistoires des *biens indivis entre plusieurs communautés* (titre 3), mais aucun titre du décret ne vise spécialement les consistoires. La Cour s'est demandé si les consistoires israëlites établissements publics échappent, malgré les termes formels de la loi de 1892, aux règles de la comptabilité publique pour tout ce qui n'est pas administration des biens affectés à plusieurs communautés.

OBSERVATION RELATIVE AU CULTE ISRAÉLITE.

Faut-il admettre, au contraire, que la loi de 1892 doit recevoir son entière exécution et que, si le décret de 1893 n'est entré dans les détails d'application qu'à l'égard des communautés israelites et des consistoires envisagés seulement comme administrateurs des biens affectés à plusieurs communautés, c'est qu'il y avait lieu de ne rien modifier à la condition antérieure des consistoires quant au surplus de leur fonctionnement et qu'à cet égard il suffisait, pour appliquer la loi et dégager la personnalité financière des consistoires, de se reporter aux décrets et ordonnances en vigueur ?

Cette dernière solution, quelles que soient les objections qu'elle peut soulever, semble seule en accord avec les termes de la loi du 26 janvier 1892, dont la précision écarte toute équivoque. On peut arguer également, en ce sens, du titre du décret de 1893, dont la généralité ne comporte pas de distinction entre le consistoire établissement public et le consistoire administrateur de biens affectés à plusieurs communautés. Il y a lieu de remarquer en outre combien il serait bizarre que le consistoire départemental, seul établissement du culte israëlite qui jouisse de la personnalité civile et qui, par conséquent, soit apte à posséder, ne fût pas soumis aux règles de la comptabilité publique, alors qu'on les applique à la communauté. Celle-ci, en effet, selon la définition donnée par le Ministre des cultes, n'est qu'une « agrégation de fidèles desservie dans une même commune

Digitized by Google

« par une ou plusieurs synagogues dont l'ouverture a été régulièrement autorisée à titre « permanent (1) ». Cette agrégation de fidèles n'est pas un établissement public, puisqu'elle est dénuée de toute capacité légale. Elle était également dépourvue de la personnalité financière au moment de la promulgation de la loi du 26 janvier 1892 ; c'est le décret du 27 mars qui l'en a investie. Les rédacteurs de cette loi n'ont pas pu la viser, ni surtout la viser exclusivement, lorsqu'ils ont parlé des consistoires.

D'ailleurs, soutenir que le législateur, en astreignant « *les consistoires* » à toutes les règles de la comptabilité « *des autres établissements publics* », a voulu parler, non pas des consistoires, mais uniquement des communautés israélites, ce ne serait plus interpréter la loi, mais corriger son texte, et il n'appartient qu'au pouvoir législatif d'amender les lois.

Si l'on regarde au fond des choses et si l'on rapproche la loi de 1892 de l'avis du Conseil d'Etat du 8 avril 1886 qui, refusant aux consistoires israélites toute aptitude à fonder ou à entretenir des établissements scolaires ou charitables, les réduit au rôle d'administrateurs du culte, on constate que la loi, lorsqu'elle comprend dans une disposition unique les *consistoires* et les *fabriques*, est parfaitement logique et conséquente avec elle-même.

En soumettant les fabriques à toutes les règles de la comptabilité publique, elle a voulu établir plus d'ordre et plus de contrôle dans le fonctionnement des établissements auxquels incombe l'administration temporelle des temples catholiques. Rien de plus juste, puisque les budgets communaux doivent obligatoirement supporter certaines dépenses de ce culte lorsque les ressources des fabriques sont insuffisantes (loi du 5 avril 1884, art. 136). La fabrique est un établissement public qui a la personnalité et la capacité civiles, dont ne jouissent ni les paroisses ni les églises ; elle seule a le droit de posséder et elle possède seule, en effet, les biens meubles et immeubles dont les revenus sont destinés à faire face aux dépenses du culte catholique dans chaque paroisse. Si ces biens sont mal administrés, si ces revenus sont dilapidés ou détournés de leur affectation régulière, la commune sera mise à contribution. De ce fait et en dehors de toute autre considération, il y a utilité à ce que la gestion des biens et revenus de la fabrique soit entourée des garanties que peut seule assurer l'application des règles de la comptabilité publique.

Les mêmes raisons de décider existaient en 1892 et existent encore aujourd'hui avec tout autant de force à l'égard des consistoires israélites.

L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 expose les communes à l'obligation de contribuer à certaines dépenses du culte israélite, aussi bien qu'aux mêmes dépenses concernant le culte catholique, « lorsque les administrations préposées aux cultes » ne pourront y pourvoir elles-mêmes. Or, quelle est l'administration préposée au culte israélite si ce n'est le consistoire ?

Aux termes de l'article 12 du règlement délibéré dans l'assemblée générale des juifs tenue à Paris le 10 décembre 1806, règlement rendu exécutoire par le décret du 17 mars 1808, les fonctions principales du consistoire sont : « ... de maintenir l'ordre dans l'intérieur « des synagogues, de surveiller l'administration des synagogues particulières, *régler la « perception et l'emploi des sommes destinées aux frais du culte mosaïque* et veiller à ce que, « pour cause ou sous prétexte de religion, il ne se forme, sans autorisation expresse, « aucune assemblée de prières ».

L'ordonnance toujours en vigueur du 25 mai 1844 n'est pas moins précise : « Art. 19 : « Le consistoire a l'administration et la police des temples de sa circonscription ».

Si, aux termes de l'article 21 de la même ordonnance, le consistoire institue « par délé« gation auprès de chaque temple et selon les besoins, soit un commissaire administra« teur, soit une commission administrative agissant sous sa direction et sous son auto« rité », il n'en est pas moins incontestable que seul il jouit de la personnalité civile.

(1) Instruction du Ministre des cultes, du 19 juin 1894, sur la comptabilité des communautés israélites.

Digitized by Google

Seul, il a la capacité nécessaire pour posséder et administrer les biens affectés au culte seul, il en répartit les revenus entre les différentes synagogues ou communautés de sa circonscription. Ces synagogues ou communautés ne sont représentées *par aucun autre établissement public* analogue aux fabriques du culte catholique et légalement capable comme elles de recevoir par dons et legs et de posséder un patrimoine. Aussi, un membre du Conseil d'Etat, d'autant plus autorisé qu'il faisait partie de la commission chargée de préparer le décret du 27 mars 1893, a-t-il pu dire justement, même après la promulgation de ce décret : « Les synagogues sont absorbées, au point de vue de leur existence « civile, dans l'individualité juridique du consistoire départemental chargé de les admi- « nistrer, de les représenter en justice et d'exercer leurs droits. Le consistoire départe- « mental est comme la fabrique centrale de toutes les synagogues de son ressort et de « même qu'une église catholique n'a pas une existence distincte de celle de la fabrique, « les synagogues d'une même circonscription consistoriale vivent uniquement de la vie « du consistoire départemental (1) ».

En faut-il plus pour démontrer que ce n'est pas par suite d'une erreur de rédaction que la loi de 1892 a assujetti les consistoires israélites au même régime de comptabilité que les fabriques ?

Soustraire leur gestion financière aux règles de la comptabilité publique et au contrôle judiciaire qui en est la sanction la plus efficace, c'eût été maintenir les communes, à l'égard du culte israélite, dans la condition où elles se trouvaient à l'égard du culte catholique antérieurement à la loi du 26 janvier 1892. Rien ne permet d'attribuer une pareille inconséquence aux rédacteurs de la loi.

Leur volonté évidente a été, au contraire, d'établir une même règle pour tous les cultes dont l'exercice est susceptible de grever, à un moment donné, les budgets municipaux. Seulement, pour le culte catholique, la loi a pu atteindre son but en réglant la comptabilité d'*établissements publics*, dénommés *fabriques*, qui fonctionnent uniquement dans la sphère communale : en ce qui concerne le culte israélite, il a fallu, à défaut d'*établissements publics* dont l'action se limitât à la commune, remonter à des établissements publics, dénommés *consistoires*, dont l'action s'étend non seulement à plusieurs communes, mais même à plusieurs départements. Cette différence dans les moyens employés pour poursuivre un même objectif s'explique naturellement par l'agglomération des catholiques et par la dissémination des israélites.

Enfin, et c'est un point d'une extrême gravité sur lequel la Cour croit devoir spécialement insister, si l'application de la loi était limitée aux communautés israélites et à l'administration par les consistoires des biens affectés à plusieurs communautés, il en résulterait d'inextricables embarras pour le contrôle judiciaire.

En s'efforçant de faire quelque lumière sur les comptes de communautés qui lui ont été soumis, la Cour a déjà mesuré l'étendue des difficultés que lui suscite l'enchevêtrement d'intérêts qui lie ces communautés au consistoire dont elles relèvent, du moment que le consistoire entend gérer, en dehors des règles de la comptabilité publique, les biens dont les revenus doivent être distribués par lui en tout ou partie aux communautés dans des conditions dont il reste, en fait, seul appréciateur et que le juge des comptes est dans l'impossibilité de contrôler .

Néanmoins, quelle que claire que soit la loi, si nécessaire que soit sa complète application aux consistoires israélites, la Cour a adressé le 19 mars 1902 un référé au Ministre des cultes à l'effet d'obtenir un avis du Conseil d'Etat sur la question d'interprétation de la loi de 1892 qui vient d'être exposée.

Par une réponse du 26 février 1903, le Ministre a fait savoir qu'à la date du 9 mai 1902 il avait communiqué le référé de la Cour aux membres du consistoire central des israélites de France en les priant de lui faire connaître leurs observations et que, cette com-

(1) Traité des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique, par Théodore Tissier ; 1896, tome Ier, p. 404.

Digitized by Google

munication étant restée sans résultat, il écrivait de nouveau aux membres du consistoire central en insistant sur l'intérêt d'une prompte réponse.

La Cour n'a pas été avisée que le consistoire central ait transmis ses observations au Ministre des cultes ni que le Conseil d'État ait été consulté conformément au désir qu'elle en a exprimé dans son référé du 19 mars 1902.

Comme, d'autre part, tous les consistoires de France continuent à ne pas présenter leurs comptes, la Cour signale aux pouvoirs publics une situation qui lui paraît constituer, au profit de ces établissements, une flagrante violation de la loi du 26 janvier 1892. Suffisamment armée par le décret du 27 mars 1893 réglant l'application de cette loi au culte catholique, la Cour a rigoureusement exigé et elle a obtenu la présentation des comptes des fabriques. Il importe que sa responsabilité soit nettement dégagée en ce qui concerne les comptes que les consistoires se refusent à rendre, interprétant dans un sens négatif le décret du 27 mars 1893 relatif au culte israélite. La Cour tient à déclarer que, dans les conditions actuelles, elle est impuissante à exercer un contrôle effectif sur les recettes provenant de biens affectés aux besoins du culte. Pour mettre un terme à cette situation évidemment contraire aux intentions du législateur, il lui paraît urgent que la loi de 1892 soit appliquée aux consistoires conformément à son texte, ou bien qu'elle soit modifiée par un nouvel acte législatif restreignant expressément l'application des règles de la comptabilité publique aux communautés israélites, qui seraient converties en établissements publics investis de la personnalité civile et auxquelles les consistoires transféreraint la propriété de tous les biens et de toutes les fondations dont le produit doit légalement concourir aux dépenses du culte israélite.

Même rapport, page 78.

RÉPONSES DU SERVICE DES CULTES

Il est vrai que l'article 78 de la loi de 1892 décide de soumettre aux règles de la comptabilité publique les comptes et budgets des fabriques et consistoires ; mais ce dernier mot n'a été employé, en la circonstance, que par suite d'une terminologie adoptée dans plusieurs textes de lois ou de règlements où il est fait usage, à tort d'ailleurs, du mot « consistoire » pour désigner les établissements des cultes protestants et israélite correspondant à la *fabrique* du culte catholique. En réalité, le consistoire correspond à l'évêché, et ce ne sont certainement pas les établissements de cette nature qu'a eu en vue le législateur de 1892. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux travaux préparatoires de l'article 78 de ladite loi.

Dû à l'initiative de M. César Duval, député de la Haute-Savoie, cet article a été motivé par les difficultés incessantes qui s'élevaient entre les fabriques et les conseils municipaux à la suite de demandes de subvention adressées aux communes par les établissements paroissiaux du culte. Ce sont donc les seuls établissements susceptibles d'obtenir des subventions obligatoires des communes que le législateur a voulu soumettre aux règles de la comptabilité publique. Les mêmes règles auraient pu, évidemment, être appliquées aux autres établissements ecclésiastiques, tels que la mense épiscopale et le consistoire, mais la loi n'en ayant pas décidé ainsi pour le culte catholique, on peut considérer avec raison qu'il en a été de même pour les cultes protestants et israélite.

D'autre part, le décret du 27 mars 1893 n'a réglementé que la comptabilité des communautés israélites qui, comme les conseils presbytéraux et les conseils de fabrique auxquels elles correspondent sont chargées de l'administration temporelle du culte dans leurs circonscriptions respectives. Il ne soumet aux mêmes règles la comptabilité des consistoires que pour le cas où ils administrent des biens indivis de plusieurs communautés ; et les procès-verbaux de la Commission qui a été chargée de la préparation de ce décret établissent nettement que la loi de 1892 n'ayant en vue que les rapports des communes avec les églises ne s'appliquent qu'aux établissements *paroissiaux* et non pas aux consistoires « dont le rôle est surtout un rôle de surveillance et en quelque sorte épiscopal ».

Digitized by Google

Dans ces conditions, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1892 et le décret du 27 mars 1893 ne sauraient être considérés comme applicables à la comptabilité des consistoires israélite ou protestants.

Il va sans dire que les observations qui précèdent ne visent, en ce qui concerne le culte israélite, que la comptabilité des consistoires proprement dits, et non celle que ces établissements sont dans l'obligation de tenir pour les communautés consistoriales, puisque dans ce cas, le consistoire joue le rôle d'un véritable établissement paroissial.

Le décret du 27 mars 1893 soumet, en effet, aux règles de la comptabilité publique : 1° les communautés consistoriales qui comprennent toutes les synagogues de la commune siège du consistoire et qui sont administrées par le consistoire lui-même ; et 2° les communautés qui ne sont pas siège d'un consistoire, administrées par les commissions administratives nommées par le consistoire. Les consistoires sont donc dans l'obligation de soumettre à la juridiction financière compétente les comptes et budgets établis par eux pour les communautés consistoriales, et cette obligation n'a d'ailleurs jamais fait l'objet d'un doute pour personne. Mais il en est autrement de la comptabilité relative aux biens que ces établissements peuvent eux-mêmes posséder.

Il semble donc inutile de solliciter du Conseil d'Etat l'interprétation d'un mot qui est assez nettement donnée par les textes mêmes où ce mot figure, qui est démontrée en outre par les travaux préparatoires de ces textes et que la jurisprudence de la Haute Assemblée administrative elle-même a admise jusqu'à ce jour.

OBSERVATION RELATIVE AUX CULTES PROTESTANTS.

Les observations qui précèdent peuvent en partie s'appliquer aux cultes protestants. Aux termes, en effet, du décret du 27 mars 1893, les comptes des trésoriers des conseils presbytéraux sont jugés et apurés par les conseils de préfecture ou par la Cour des comptes, selon les distinctions applicables aux comptes des établissements de bienfaisance, et cette prescription s'étend aux comptes présentés par les consistoires, lorsque ceux-ci sont chargés de l'administration de biens indivis entre plusieurs conseils presbytéraux. Mais, en ce qui concerne les consistoires au point de vue de leur fonctionnement propre et spécial, le décret du 27 mars 1893, relatif aux cultes protestants, n'a pas été plus explicite que le décret de la même date qui s'applique au culte israélite. La seule différence, fort importante il est vrai, qui existe entre la situation des conseils presbytéraux et celle des communautés israélites, c'est que ces communautés ne peuvent acquérir, tandis que les conseils presbytéraux possèdent la personnalité civile ; mais la plupart des difficultés auxquelles se heurte l'exercice du contrôle judiciaire dans le jugement des comptes des communautés israélites se présentent également devant la Cour lorsqu'elle doit apurer les comptes des conseils presbytéraux, du moins en ce qui concerne ceux de la confession d'Augsbourg.

Car il est à remarquer, — et ce n'est pas une des moindres conséquences du peu de précision des textes que les décrets du 27 mars 1893 ont substitués aux termes si nets de la loi du 26 janvier 1892, — que les deux cultes protestants ont interprété, chacun à sa façon, les dispositions du décret qui s'appliquent cependant à l'un aussi bien qu'à l'autre.

Les consistoires de la confession d'Augsbourg ont estimé, en effet, que, sauf dans le cas où ils administrent les biens indivis entre plusieurs conseils presbytéraux, leurs comptes échappaient aux règles de la comptabilité publique, et ils se sont dispensés en conséquence de les soumettre au contrôle judiciaire. Les consistoires de l'Eglise réformée ont, au contraire, d'après leur déclaration, compris dans un compte dit d'*indivision* toutes les opérations de recettes et de dépenses qu'ils effectuent. Le trésorier du consistoire de Paris notamment a affirmé que cet établissement ne disposait d'aucune ressource et n'allouait aucune subvention dont ce compte ne fit mention. Et il est à remarquer, en effet, que les recettes ne comprennent pas seulement le revenu de biens indivis entre les conseils presbytéraux de Paris, mais aussi le produit de legs faits au consistoire, de même

Digitized by Google

que l'on voit figurer dans le compte des dépenses relatives à l'entretien de tombeaux et d'écoles, au fonctionnement de caisses scolaires et de diaconats.

Il serait vivement à désirer qu'une revision des textes fît diparaître toutes les incertitudes et les difficultés qui ne permettent pas au contrôle judiciaire, à l'heure actuelle, de s'exercer dans toute l'étendue et avec la précision qu'il comporte.

RÉPONSE DU SERVICE DES CULTES.

La réponse qui précède s'applique aux cultes protestants comme au culte israélite.

L'article 78 de la loi du 26 janvier 1892 est appliqué à ces cultes comme au culte catholique, mais dans l'un et l'autre cas il ne s'agit que des établissements *paroissiaux* que cet article a seuls entendu soumettre aux règles de la comptabilité publique.

IV

SOMMAIRE : Infraction à la loi des exercices clos.

Nous croyons intéressant de mettre sous les yeux du lecteur une observation de la Cour des comptes et la réponse qui y est faite, concernant une infraction à la loi des exercices clos.

L'intérêt de cette observation c'est qu'elle montre les conséquences possibles, dans certains cas, d'une comptabilité quelque peu rigoureuse. On verra que l'infraction dont il est question a été commise dans la crainte que l'application de la comptabilité des exercices clos ne causât une insurrection.

C'est là une conséquence imprévue d'une comptabilité dont la perfection est peut-être excessive. Le procédé employé par l'administration de la guerre, procédé né des circonstances et des besoins, est extrêmement intéressant en ce qu'il montre combien serait pratique une comptabilité des exercices clos qui, se rapprochant de la comptabilité par gestion, cesserait de suivre, dans des états nominatifs des créanciers, l'apurement des restes à payer, et se contenterait de verser au crédit d'un compte de trésorerie les fonds nécessaires au paiement des créances d'exercices clos.

On trouve ce mode de procéder dans le système anglais où la comptabilité par gestion est atténuée dans ce qu'elle aurait de trop lâche par le versement entre les mains du *Paymaster General* d'une provision suffisante pour faire face aux dépenses restant à payer.

Dépense des convois de ravitaillement dans le Sud-Oranais en 1900, irrégulièrement payée en 1901 sur un compte de trésorerie.

OBSERVATION DE LA COUR.

En examinant le compte rendu par le trésorier-payeur d'Oran pour les opérations complémentaires de l'exercice 1900, la Cour a constaté qu'une somme de 2.662. 096 fr. 70, représentant les crédits disponibles en fin d'exercice sur le chapitre XXXVI (*Transports spéciaux*), avait été versée au crédit d'un compte de trésorerie, dans l'espèce le compte ;

Digitized by Google

Divers, L/C de recettes à classer. De plus, ce versement était effectué en deux mandats au nom du trésorier-payeur qui, portaient, il est vrai, la date du 31 mars 1901, mais qui étaient émis en exécution d'un télégramme ministériel du 2 avril suivant et d'un ordre du sous-intendant militaire à Oran du 6 avril. La dépense était donc acquittée en apparence dans le délai fixé pour la clôture de l'exercice par la loi du 25 janvier 1889 ; mais en fait ce délai avait été dépassé et la régularité n'était obtenue qu'en antidatant les mandats.

Lorsque la Cour a jugé les comptes de l'exercice 1901, elle a pu s'assurer que la somme de 2.662.096 fr. 70 figurait bien au crédit du compte : *Divers, L/C de recettes à classer ;* mais, en même temps, elle a relevé au débit du même compte une dépense correspondante. Cette dépense était appuyée simplement d'une série de mandats d'avances, de 70.000 francs chacun, au nom des officiers d'administration gestionnaires du service des transports effectués en 1900 dans le Sud-Oranais. Les mandats émis en avril et mai 1901 étaient qualifiés *Bons de paiement*, mais aucune justification du payement aux créanciers réels n'était produite à leur soutien. La Cour réclama ces pièces, qui lui furent transmises le 2 mars 1903. C'est seulement alors qu'elle a été en mesure d'examiner les faits dans leur ensemble.

Elle a constaté que la somme de 2.662.096 fr. 70, reliquat des crédits de l'exercice 1900, avait été presque entièrement affectée en 1901 au payement des réquisitions et des pertes de chameaux utilisés pour les convois de 1900. Il lui a paru évident que l'emploi irrégulier du compte de trésorerie : *Divers, L/C de recettes à classer*, n'avait eu d'autre but que de prévenir l'annulation des crédits non consommés à la fin de l'exercice 1900 sur le chapitre XXXVI, qui a supporté la dépense des convois dans le Sud-Oranais. L'Administration a pu ainsi faire face à des payements ultérieurs, qui se sont prolongés jusqu'à la fin de juillet 1901, c'est-à-dire après la clôture de l'exercice 1900, sans être obligée d'observer les formalités imposées pour les payements sur exercices clos.

De ce chef, la loi qui régit la durée des exercices a donc été de nouveau violée. Et il ne paraît pas que les irrégularités commises puissent trouver leur excuse dans un cas de force majeure, car il résulte des états nominatifs d'indigènes payés de leur salaire ou dédommagés de la perte de leurs chameaux que la plupart des créances étaient liquidées bien avant le 31 décembre 1903.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA GUERRE

Pour assurer aussi rapidement que possible le payement des réquisitions au cours de l'expédition dans le Sud-Oranais, en 1900, le montant des avances à faire aux comptables avait été porté de 35.000 francs à 70.000 francs (décret du 11 octobre 1900).

Mais, le règlement des sommes dues aux convoyeurs ou aux propriétaires de chameaux présenta de telles difficultés qu'il fut impossible d'aboutir avant la clôture de l'exercice 1900.

A ce moment, se posa la question de savoir si l'on effectuerait les payements au moyen de l'ouverture d'un compte de trésorerie ou bien suivant les règles relatives au règlement des dépenses sur exercices clos.

Une grande partie des créances concernant des pertes d'animaux, il y avait intérêt à désintéresser le plus tôt possible les indigènes pour leur permettre de remplacer ces animaux (qui sont leur seule ressource) : le Gouvernement de l'Algérie avait d'ailleurs rendu compte qu'un retard dans les payements serait de nature à causer une grave agitation. Or, en procédant par voie de rappel sur exercice clos, les ordonnancements n'auraient pu commencer que vers la fin de l'année 1901 ; l'obligation d'établir des mandats individuels aurait, en outre, créé de sérieuses difficultés ; c'est pour ces motifs qu'on a eu recours à l'ouverture d'un compte de trésorerie, ce qui a permis d'assurer les payements avant le 31 juillet et d'éviter ainsi les conséquences qu'auraient entraînées de nouveaux retards.

V. MARCÉ,
Conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE (ITALIE)

INTRODUCTION AU SYSTÈME FINANCIER DE L'ITALIE

I

LE SYSTÈME FINANCIER DE L'ITALIE AVANT 1860.

1. — *Les Etats de la péninsule.* — Le système financier de l'Italie n'est pas comme celui de la France ou de l'Angleterre, le produit d'une lente formation historique, d'une élaboration continue : c'est la combinaison de plusieurs systèmes différents, avec prédominance du système de l'un des Etats, celui du Piémont. Le système financier italien est tout récent : il a été introduit en 1862 avec les lois d'unification financière.

Il y avait, en 1860, en Italie, le Royaume de Sardaigne sous la monarchie de Savoie, la Lombardie et la Vénétie sous la domination de l'Autriche, le duché de Parme, le duché de Modène, le Grand duché de Toscane, les Etats du pape, le royaume des Deux-Siciles sous la monarchie des Bourbons.

Lors de la réunion des différentes parties de la péninsule, au milieu de l'ardent enthousiasme du patriotisme, on ne regarda pas à la situation financière de chaque Etat. Le Piémont ou royaume de Sardaigne était dans une condition financière très mauvaise : le royaume de Naples ou des Deux-Siciles avait une condition très florissante. Il était même le pays de la péninsule le mieux ordonné au point de vue financier : il avait le domaine public le plus vaste ; le cours des rentes publiques y était aussi le plus élevé (1).

2. — *Dettes des anciens Etats de la péninsule.* — Le royaume des Deux-Siciles qui était, au point de vue financier, le plus puissant entre tous les Etats de la

(1) NITTI : *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, Napoli, 1900, page 454, in-4 ; PLEBANO : *Storia della finanza italiana*, Torino, 1899-1902 ; ALESSIO : *Saggio sul sistema tributario in Italia*, Torino, 1887 ; etc. Il y a aussi sur l'histoire des finances italiennes et la formation du système actuel un grand nombre de monographies.

Digitized by Google

péninsule, présentait les conditions suivantes : *a*) les impôts y étaient moins lourds que dans tous les autres Etats ; *b*) les biens domaniaux et les biens ecclésiastiques représentaient une richesse très grande et supérieure à celle de tous les autres pays de l'Italie réunie ; *c*) la dette publique était non seulement deux fois inférieure à celle du royaume de Sardaigne, mais même inférieure à la dette de la Toscane. Avec une population égale à peu près à la moitié du royaume de Naples, le royaume de Sardaigne avait, en chiffres ronds, une dette plus que deux fois supérieure.

Tout ceci présente, pour les finances de l'Italie, une grande importance. Par là s'explique non seulement la diversité des conditions actuelles entre l'Italie du Nord et l'Italie du Sud, mais encore la formation du système financier actuel.

3. — *L'organisation politique en* 1860 *: l'unification financière en* 1862. — En 1860, lorsqu'on eût proclamé avec tant d'enthousiasme l'unité politique, il n'était pas possible de faire les comptes, de régler la situation respective de chacun des Etats qui entrait dans le nouveau royaume : ce qu'il fallait avant tout et par dessus tout, c'était faire l'unité. On organisa ainsi, sans le vouloir, la décadence économique de l'Italie du Sud : on calcule que l'unité politique a coûté à l'ancien royaume des Deux-Siciles à peu près 5 milliards de francs. J'ai expliqué ce procès de drainage de la richesse de l'Italie méridionale dans plusieurs ouvrages. Il existe aujourd'hui un grand problème à résoudre : celui de la situation respective du Nord et du Sud de l'Italie. Jusqu'à présent, l'Italie a tout fait pour le Nord : dans l'avenir, la politique économique et financière ne pourra plus continuer dans ce sens. Le régime des impôts, la distribution des dépenses publiques, la politique des travaux publics, la politique douanière, tout a contribué à déprimer une partie de l'Italie et à en développer l'autre.

En 1862, le ministre des finances Bastogi, au moyen d'une série de projets de lois, unifia la législation financière de l'Italie. Depuis 1862, la législation financière a été toujours uniforme.

II

IMPORTANCE DES FINANCES PUBLIQUES POUR L'ITALIE.

4. — *L'importance des finances publiques* est très grande dans tous les pays modernes : elle est plus grande encore dans les pays où la richesse n'est pas encore développée. Cette importance n'est pas limitée aux phénomènes de la production de la richesse ; elle concerne aussi les phénomènes de la distribution. L'importance des finances publiques est plus grande en France qu'en Angleterre ; elle est aussi plus grande en Italie qu'en France.

Digitized by Google

La richesse privée des citoyens de la Grande Bretagne n'est pas inférieure à 290 milliards de francs : celle de la France n'est pas de beaucoup inférieure à 220 milliards ; mais la richesse privée des citoyens italiens, même d'après les calculs les moins pessimistes, n'arrive pas à 70 milliards. Il faut faire quelques réserves sur ces calculs dans un pays où l'impôt sur les successions rencontre beaucoup de difficultés dans l'application et où la rénovation économique et industrielle est toute récente. L'Italie a accompli, après 1887, des progrès considérables : elle est, en ce moment, dans une période de transformation profonde. Calculer la richesse d'après la valeur des successions, c'est s'exposer à des réductions très fortes dans un pays où la transformation est si rapide et où les successions ne révèlent que la fortune de la génération précédente.

Même en admettant que la fortune privée des citoyens italiens soit de beaucoup supérieure à celle indiquée par les statistiques, il n'en est pas moins vrai que les finances publiques absorbent en Italie une partie du revenu annuel bien supérieure à celle de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Allemagne, etc.

Les dépenses publiques de l'Italie dépassent, dans leur ensemble, — Etat, communes, provinces — 2.300 millions de francs, tandis que la Grande-Bretagne n'est pas loin de 9 milliards de francs (à raison de l'augmentation exceptionnelle produite en conséquence de la guerre sud-africaine), la France n'a pas encore atteint 5 milliards ; l'Allemagne a dépassé 8 milliards. *A l'heure actuelle*, si on les compare avec la richesse privée, les contributions en Italie ne sont pas dans une proportion énorme et presque extravagante : mais, il y a 15 ans, la proportion de revenu que chaque citoyen devait donner à l'Etat était bien plus grande qu'aujourd'hui.

En tout cas, les finances publiques ont eu en Italie une importance tout à fait exceptionnelle dans la distribution de la richesse à l'intérieur : le Midi de la péninsule a été dépouillé de ses capitaux qui ont été reversés au Nord ; les finances publiques ont modifié considérablement les rapports existants et agi profondément sur la vie économique (1).

III

APERÇU GÉNERAL SUR LES FINANCES DE L'ÉTAT EN ITALIE.

5. — *Aperçu général*. — On n'a pas oublié, en France, l'intéressant opuscule de Léon Say, *Les finances de la France sous la troisième République*. L'auteur groupait les chiffres des dépenses et des recettes publiques en trois périodes : 1801-1870, 1871-1880, 1881-1886. Il est à regretter que ce travail si intéres-

(1) NITTI : *Il bilancio dello stato* et les autres publications *Nord e Sud*, Torino, 1900, *L'Italia all'alba del Secolo XX*, Torino, 1901 et *La Città di Napoli*, Napoli, 1902.

Digitized by Google

sant n'ait pas été mis à jour. Il serait bon de le compléter et aussi de revoir tous les calculs avec la même méthode ; on pourrait ainsi avoir, pour le XIXe siècle, une statistique très intéressante. Comme l'Italie n'a achevé son unité politique et son unité financière que très tard, nous devons limiter nos calculs seulement après 1862.

6. — *Les dépenses publiques de* 1862 *à* 1899-1900 se sont élevées, dans leur ensemble, pour l'Etat, à peu près à 46 milliards, savoir :

Dépenses effectives ordinaires de 1862 à 1899-1900

	francs	Proportion 0/0 au total
	—	—
Dettes perpétuelles	14.063.187.276	30,61
Dettes amortissables	2.762.198.677	6,01
Dettes variables	2.815.342.438	6,12
Pensions	2.025.000.565	4,41
Dotation du Roi et des princes	585.638.054	1,28
Dépenses pour les Chambres *législatives*	71.847.709	0,17
Administration civile	1.250.647.536	2,72
Dépenses de commission, change et autres dépenses pour payements à l'étranger	76.605.155	0,17
Dépenses pour le recouvrement des impôts	5.404.249.147	11,76
Magistrature (personnel, bureaux, etc.)	911.301.877	1,98
Dépenses de justice	197.476.185	0,43
Diplomatie	210.389.719	0,44
Services publics	5.250.947.938	11,43
Pour le patrimoine de l'Eglise	125.149.631	0,27
Ministère de la Guerre	7.674.933.474	16,71
Ministère de la Marine	2.318.184.088	5,05
Divers	112.638.253	0,25
Remboursements	85.791.986	0,19
Total	45.941.529.716	100

Un examen de ces chiffres montre que l'Italie a dépensé, pendant une longue période, à peu près 70 o/o de tous ses revenus pour obligations du Trésor (dette publique, pensions, etc.) et pour les dépenses militaires. Il est vrai que la situation de presque tous les pays n'est guère meilleure à ce point de vue ; mais les chiffres de l'Italie sont toujours très élevés même si on les compare à ceux des autres pays.

7. — *Les recettes publiques de* 1862 *à* 1899-1900. — Les recettes ordinaires effectives calculées d'après la même méthode, ont. pour la même période, été un peu au-dessus de 46 milliards de lire, savoir :

Digitized by Google

	francs	Proportion 0/0 au total
Revenus du domaine	2.513.507.267	5,45
Impôts directs	13.492.612.676	29,46
Impôts sur les affaires : timbre, enregistrement, etc.	6.209.636.021	13,47
Impôts de consommation	9.914.516.677	21,50
Monopoles	10.248.896.317	22,22
Services publics, poste, télégraphes, etc.	2.286.393.872	4,96
Remboursements, etc.	662.190.850	1,44
Recettes diverses	674.178.120	1,46
Autres revenus pour réintégration de fonds dans le budget passif	111.330.527	0,24
Total	46.113.262.331	100

Ainsi que nous le verrons avec plus de détails, plus tard, les recettes du budget italien ont une physionomie toute particulière : les impôts directs y sont plus élevés que dans tous les autres pays d'Europe ; les impôts sur la circulation y sont rigoureux ; il y a aussi prédominance des monopoles (1).

8. — *Recettes et dépenses dans les budgets de l'Etat : les années de déficit.* — Une fois la constitution financière établie en 1862, l'Italie a vu toujours croître les dépenses publiques : elles ont doublé en 40 ans : mais la population s'est aussi accrue. Considérons les chiffres des recettes et des dépenses effectives après 1862 (en millions de francs).

Exercices	Recettes effectives	Dépenses effectives	Différences
1862	480,25	926,71	— 446,46
1863	524,18	906,52	— 382,34
1864	576,45	944,01	— 367,56
1865	645,68	916,40	— 270,72
1866	617,13	1,338,58	— 721,45
1867	714,46	928,60	— 214,14
1868	748,56	1,014,36	— 265,80
1869	870,69	1,019,56	— 148,87
1870	865,98	1,080,75	— 214,77
1871	966,18	1,013,28	— 47,10
1872	1,010,18	1,093,76	— 83,58
1873	1,047,24	1,136,25	— 89,01
1874	1,077,12	1,090,50	— 13,38
1875	1,096,32	1,082,45	+ 13,87
1876	1,123,33	1,102,63	+ 20,70
1877	1,242,55	1,207,95	+ 34,60
A reporter,	13.606,10	16.802,31	— 3.196,21

(1) Les chiffres qui ont servi de bases à ce calcul ont été puisés dans les deux publications officielles de la Comptabilité générale de l'Etat, *Il bilancio dello Stato negli esercizi dal 1862 al 1893-94*, Rome, 1895, et *Il bilancio del Regno d'Italia dal 1862 al 1889-1900*. Rome, 1901.

Digitized by Google

Exercices	Recettes effectives	Dépenses effectives	Différences
Report.	13.606,10	16,802,31	3.196,21
1878.	1,191,63	1,175,08	+ 16,55
1879.	1,222,89	1,179,96	+ 42,93
1880.	1,221,23	1,194,41	+ 26,82
1881.	1,278,02	1,224,76	+ 53,26
1882.	1,299,33	1,293,43	+ 5,90
1883.	1,332,90	1,329,95	+ 2,95
1884 (1er semestre).	658,02	666,79	— 8,77
1884-85 (de 1er juil. à 30 juin).	1,413,28	1,408,69	+ 4,59
1885-86.	1,409.10	1,432,61	— 23,51
1886-87.	1,453,48	1,461,49	— 8,01
1887-88.	1,499,93	1,572,86	— 72,93
1888-89.	1,500,84	1,736,21	— 235,37
1889-90.	1,562.59	1,637,01	— 74,42
1890-91.	1,540 »	1,617,24	— 77,24
1891-92.	1,528,09	1,571,16	— 43,07
1892-93.	1,550,62	1,567,39	— 18,77
1893-94.	1,517,12	1,616,55	— 99,43
1894-95.	1,569,91	1,600,35	— 30,44
1895-96.	1,633,60	1,699,07	— 65,47
1896-97.	1,614,83	1,624,03	— 9,20
1897-98.	1,629,49	1,620,03	+ 9,46
1898-99.	1,658,82	1,626,16	+ 32,66
1899-1900	1,671,52	1,633,10	+ 38,42
	46.563,54	50.292,64	— 3.729,10

Après 1899-1900 les budgets consomptifs ont été (en millions de francs) :

	Recettes ordinaires	Dépenses ordinaires	Dépenses extraordinaires
1900-1901.	1,716,1	1,559	93,3
1901-1902.	1,738,9	1,578,1	101,6

Il faut savoir que, d'après la comptabilité italienne, ces chiffres n'indiquent que les recettes et les dépenses *effectives* ; la construction de chemins de fer donne lieu à une comptabilité particulière, et on a eu de 1862 à 1899-1900 une dépense de 2.716 millions avec une recette de 2.196 millions.

Selon la comptabilité italienne on distingue :

1° Les recettes et les dépenses effectives — ordinaires et extraordinaires :

2° Le mouvement des capitaux — formé par l'émission de dettes ou l'aliénation du patrimoine, ou par le paiement de dettes ou l'augmentation du patrimoine ;

3° La construction des chemins de fer ; dans cette catégorie spéciale figure ce qu'on exige de la vente des obligations des chemins de fer d'un côté, et, de l'autre, ce qu'on dépense pour les constructions nouvelles de chemins de fer ;

4° « *Partite di giro* » ; recettes ou dépenses d'ordre qui n'ont de valeur qu'en apparence et qui figurent, en même temps, dans l'actif et dans le passif. Par exemple : l'Etat perçoit les octrois de la ville de Naples et paye un canon tous

Digitized by Google

les ans à cette ville : le montant de ce canon figure tous les ans dans l'actif et dans le passif.

Au point de vue technique, la comptabilité italienne est l'une des mieux ordonnées de l'Europe : le budget y est plus simple, plus clair que dans presque tous les autres pays d'Europe.

IV

LES DÉPENSES DE L'ETAT DEPUIS 1862.

9. — *Augmentation des dépenses ordinaires.* — D'après une publication officielle de 1868 à 1899-1900, les dépenses de l'Etat ont augmenté dans les proportions suivantes :

Dépenses		Dépenses effectives ordinaires vérifiées		
		en 1868	en 1899-1900	Différence en 1899-1900
1		2	3	4
		millions	millions	millions
Dépenses intangibles	Dettes perpétuelles	270,23	477,69	+ 207,46
	Dettes à terme	57,49	87,16	+ 29,67
	Dettes variables	74,73	127,80	+ 53,07
	Pensions	49,98	83,14	+ 33,16
	Dotations	14,09	16,05	+ 1,96
	Dépenses pour les 2 chambres	1,24	2,66	+ 1,42
		467,76	794,50	+ 327,74
Dépenses pour les services civils	Dépenses générales de l'Administration civile	18,71	38,22	+ 19,51
	Dépenses de commissions, échange et autres pour les payements à l'étranger	0,93	0,78	+ 0,15
	Frais de perception	127,10	160,84	+ 33,74
	Magistrature (Personnel et dépenses de bureaux)	20,59	26,47	+ 5,88
	Dépenses de justice	5,50	5,37	+ 0,13
	Diplomatie	3,48	6,86	+ 3,38
	Services publics	90,30	180,70	+ 90,40
	Axe ecclésiastique	17,40	0,90	+ 16,50
	Dépenses diverses	1,62	8,76	+ 7,14
		285,63	428,90	+ 143,27
Dépenses militaires	Budget de la guerre	150,07	223,24	+ 73,17
	Budget de la marine	26,60	114,28	+ 87,68
		176,67	337,52	+ 160,85
Réintégration des fonds (Dépenses plus grandes relativement à des recettes correspondantes plus grandes)		0,23	3,69	+ 3,46
Total		930,29	1.564.61	+ 634,32

L'augmentation ci-dessus concerne donc :

Digitized by Google

Dépenses intangibles pour.....	millions	+	326,74
Dépenses pour services civils pour.....	»	+	143,27
Dépenses militaires pour.....	»	+	160,85
Réintégration de fonds pour.....	»	+	3,46
Total.....	»	+	634,32

L'augmentation la plus importante concerne les dépenses pour les dettes du Trésor et les dépenses militaires ; mais il faut reconnaître que, pour tous les services publics, les dépenses ont considérablement augmenté.

On discute beaucoup aujourd'hui sur la nécessité de réduire les dépenses militaires. Mais les chances de réduction sont excessivement faibles. Le mouvement de diminution ne semble ni rapide, ni prochain. Il est bien difficile d'établir des comparaisons. Le budget de la guerre en Italie contient beaucoup de dépenses qui n'ont aucun caractère militaire ; entre autres, les dépenses pour les *carabinieri* (gendarmerie) ; cette dépense, dans presque tous les pays, ne figure pas dans les budgets militaires ; le budget du Ministère de la marine comprend aussi les dépenses pour la marine marchande. Quel que soit le calcul de la richesse, il faut reconnaître que les dépenses militaires s'élèvent aujourd'hui en Italie à moins du 1/5 de celles de la Grande Bretagne, des 2/5 de celles de la France, du 1/3 de celles de l'Allemagne ; elles ne sont guère que trois fois plus grandes que celles du pacifique royaume de Suède et de Norvège. Cela n'empêche pas de reconnaître que, dans le passé, on a parfois abusé de la facilité du Parlement à accorder des crédits pour les dépenses militaires ; même à présent, il faut reconnaître que le pays ne peut sans danger permettre aucun gaspillage de richesse, aucune dépense qui ne soit absolument nécessaire.

10. — *Les dépenses effectives extraordinaires* ont été faites dans presque tous les services publics ; à l'heure actuelle elles sont généralement en décroissance. Elles ont atteint le maximum de 291 millions en 1888-89 ; elles sont maintenant considérablement réduites. Dans le budget de 1888-89 on rangea parmi les dépenses extraordinaires 216 millions de dépenses militaires ! On n'oserait plus abuser de ces méthodes de classifications, qui sont, d'ailleurs, les plus propres à pousser à l'abus de la dette.

V

BUDGET DE PRÉVISION 1902-1903 ET BUDGET CONSOMPTIF 1901-1902

11. — Prenons le budget de prévision le plus récent, celui de 1902-1903 : dans ce budget, les recettes et les dépenses figurent de la manière suivante (1) :

(1) Nous ne pouvons donner le budget de prévision 1903-1904 parce que seuls ont été approuvés des douzièmes provisoires ; d'un autre côté, le budget consomptif 1902-1903, au 25 novembre 1903, n'était pas encore imprimé.

Digitized by Google

BUDGET DE PRÉVISION DE 1902-1903

RECETTES

	francs	francs	francs
Recettes ordinaires			1.756.762.549
Rentes patrimoniales		103.521.222	
formées de : rentes domaniales. . . .	11.936.000		
» recettes et intérêts divers.	822.000		
» chemins de fer.	90.763.222		
Impôts directs		484.197.000	
formés de : impôt foncier sur les terres.	99.115.000		
» impôt sur les maisons, . .	90.600.000		
» impôt sur la richesse mobilière	294.482.000		
Impôts sur les affaires		219.570.000	
formés de : impôt de succession . . .	37.500.000		
» impôt de main-morte. . .	3.500.000		
» impôts de timbre	68.000.000		
» impôts d'enregistrement. .	57.000.000		
» droits sur les opérations de banques et compagnies commerciales	14.700.000		
» impôts hypothécaires. . .	6.700.000		
» impôts sur concessions diverses.	8.850.000		
» impôts sur les recettes des chemins de fer	22.520.000		
» impôts consulaires. . . .	800.000		
Impôts sur les consommations et monopoles		730.808.200	
formés de : recettes de douane. . . .	227.450.000		
» octroi	50.758.200		
» impôts sur la fabrication (alcool, sucre, bière, poudres, glucose, etc.). . .	101.500.000		
» monopole du sel	76.400.000		
» monopole du tabac. . . .	208.200.000		
» monopole de la loterie . .	66.500.000		
Profits des services publics		106.240.600	
formés de : poste.	67.800.000		
» télégraphes	15.600.000		
» cadastre	1.990.000		
» poids et mesures	2.840.000		
» impôts scolaires.	8.360.000		
» prisons.	5.908.000		
» amendes pécuniaires . . .	1.460.000		
» services divers	2.282.600		
Recettes diverses		23.262.000	
Remboursements		26.191.558	

Digitized by Google

	francs	francs	francs
Recettes d'ordre.		62.971.969	
formées de : biens domaniaux au service de l'Etat.	16.036.629		
» octroi Naples et Rome . .	28.048.098		
» recettes diverses.	18.887.242		
Recettes extraordinaires			65.465.952
1re catégorie. — Recettes effectives . .		4.573.335	
Remboursements et concours	4.525.126		
Recettes diverses.	48.209		
2e catégorie. — Construction de chemins de fer		121.600	
3e catégorie. — Mouvement de capitaux.		60.771.017	
Vente de biens, etc.	5.803.840		
Nouvelles dettes	25.402.000		
Compensations.	27.448.233		
Recettes diverses.	2.116.944		
Recettes effectives ordinaires et extraordinaires, constructions de chemins de fer, recettes d'ordre			1.822.228.561

DÉPENSES

	Effectives		Complexives	
	Ordinaires	Extraordinaires	Ordinaires	Extraordinaires
	francs	francs	francs	francs
1. — *Ministère du trésor.*			731.826.918	71.949.382
Dépenses effectives. . .	723.740.752			
Mouvement de capitaux.	—	4.280.891		
Dépenses d'ordre . . .	8.086.166			

Les dépenses ordinaires sont formées de :

Intérêts de la dette publique consolidée. . . .	479.380.537
Intérêts de la dette à terme	59.918.744
Annuités pour le rachat des chemins de fer de la haute Italie.	26.101.858
Dette variable.	119.044.420
Pensions.	5.542.000
Liste civile.	16.050.000
Sénat et Chambre . . .	2.223.000
Dépenses générales. . .	10.598.943
Services divers	1.376.250
Fonds de réserve pour dépenses imprévues. . .	3.500.000
Dépenses d'ordre. . . .	8.086.166
Intérêts	1.969.852
Bail de biens domaniaux au service de l'Etat . .	496.314
Divers	5.620.000

Digitized by Google

	Effectives		Complexives	
	Ordinaires	Extraordinaires	Ordinaires	Extraordinaires
	— francs	— francs	— francs	— francs
— *Ministère des finances.*			229.303.315	8.633.882
Dépenses effectives. . .	199.074.460	5.684.182		
Mouvement de capitaux.	—	2.949.700		
Dépenses d'ordre . . .	30.228.855			
3. — *Ministère des affaires extérieures.*			16.370.961	25.500
Dépenses effectives. . .	16.202.909	25.500		
Dépenses d'ordre . . .	168.052			
4. — *Ministère de grâce et justice.*			41.433.878	19.100
Dépenses effectives. . .	41.273.372	19.100		
Dépenses d'ordre . . .	160.506	—		
5. — *Ministère de l'instruction publique.*			49.018.355	1.169.801
Dépenses effectives. . .	47.630.445	1.169.801		
Dépenses d'ordre. . . .	1.387.910	—		
6. — *Ministère de l'intérieur*			71.088.988	3.818.329
Les dépenses effectives sont partagées de la manière suivante :				
Administration générale.	11.523.851	1.121.760		
Pensions.	7.644.000	—		
Service sanitaire. . . .	1.324.490	259.659		
Police	19.113.590	1.700.000		
Prisons	28.148.624	727.000		
Services divers	1.758.782	9.910		
Dépenses d'ordre. . . .	1.575.651	—		
7. — *Ministère des travaux publics.*			38.305.084	54.056.300
Les dépenses effectives sont partagées de la manière suivante :				
Administration centrale .	5.213.030	1.219.320		
Pensions.	2.119.000	—		
Rues, travaux hydrauliques, améliorations, ports, etc.	19.141.020	24.061.500		
Chemins de fer : dépenses générales.	993.688	—		
Dépenses diverses . . .	12.000	10.658.380		
Constructions de chemins de fer.		17.262.000		
Mouvement de capitaux.		312.500		
Dépenses d'ordre. . . .	10.826.346	542.600		
8. — *Ministère des postes et télégraphes.*			71.583.890	406.515
Dépenses effectives. . .	70.803.473	406.515		
Dépenses d'ordre. . . .	680.417	—		

Digitized by Google

	Effectives		Complexives	
	Ordinaires	Extraordinaires	Ordinaires	Extraordinaires
	— francs	— francs	— francs	— francs
9. — *Ministère de la guerre.*			264.963.753	16.931.000
Dépenses effectives. . .	258.069.000	16.931.000		
Dépenses d'ordre. . . .	6.894.753	—		
10. — *Ministère de la marine.*			116.497.422	10.668.542
Dépenses effectives. . .	113.831.458	7.168.542		
Mouvement de capitaux.	—	3.500.000		
Dépenses d'ordre . . .	2.665.964	—		
11. — *Ministère d'agriculture, industrie et commerce.*			11.139.966	3.152.660
Dépenses effectives. . .	10.942.617	3.152.600		
Dépenses d'ordre. . . .	197.349	—		
Total des dépenses.			1.641.532.530	170.831.011
			1.812.363.541	

12. — *Le budget consomptif* 1901-1902. — Le budget italien est un budget de compétence et non un budget de caisse : Le budget que nous avons exposé est un budget de prévision : les budgets consomptifs assez souvent s'éloignent des budgets de prévision. Il sera bon de donner des notions sommaires sur le budget italien, basées sur le : *Rendiconto generale consuntivo per l'esercizio financiario 1901-1902* (*Parte I. Conto consuntivo del bilancio*).

Commençons par les *recettes effectives ordinaires.*

a) Il existe, tout d'abord, une grosse masse de recettes : les *revenus patrimoniaux de l'Etat* : c'est-à-dire ce que l'Etat reçoit à raison de ses possessions de toute nature. L'Etat, en Italie, n'a pas un domaine très étendu, à la différence de la Prusse ; mais il en a un plus vaste que l'Angleterre. Les *revenus patrimoniaux* ont donné 105 millions de francs. Mais ce chiffre peut faire naître plusieurs illusions. L'Etat tire quelques millions de ses revenus domaniaux fonciers, miniers, industriels. La plus grande masse est fournie par la participation de l'Etat aux produits bruts des chemins de fer qui constituent les réseaux principaux et secondaires. L'Etat est propriétaire de beaucoup de chemins de fer, et prend sa part des produits bruts de ces derniers. Pour l'exercice 1901-1902, il a reçu 72 millions pour sa participation aux réseaux principaux. Il est bien vrai que les chemins de fer sont encore passifs à l'Etat. Ainsi, *l'Etat, en Italie, a un domaine relativement pauvre* : cela ne veut pas dire d'ailleurs qu'il doive rester toujours tel à l'avenir. Tout permet d'espérer, au contraire, que, avec les eaux publiques, capables de développer des forces énormes, l'Italie aura, tôt ou tard, un domaine très important.

b) Viennent ensuite les *impôts directs* dont le revenu en 1901-1902 a été de 487 millions, savoir :

Impôt sur les fonds ruraux.	millions	102.2
Impôt sur les maisons.	»	90.2
Impôt sur les revenus de la richesse mobilière. .	»	287.7
Total :	millions	487.2

On tire donc des *impôts directs* un peu moins d'un demi-milliard. C'est une

Digitized by Google

lourde somme surtout pour l'impôt sur les maisons, eu égard au revenu de la propriété bâtie. L'impôt sur la richesse mobilière a été perçu, pour la moitié environ, par rôles ; le reste a été recouvré au moyen de retenues, ou a été directement versé à la Trésorerie. Les seuls détenteurs de la dette publique contribuent pour 100 millions environ. L'Italie, comme j'ai eu maintes fois occasion de l'observer, est, parmi les grands pays de l'Europe, celui qui paye des impôts directs dans la mesure la plus large.

c) Les impôts que l'on appelle *impôts sur les affaires* comprennent un ensemble d'impôts et de taxes de nature différente. Ils ont donné, dans la même année 1901-1902, 222.8 millions, provenant de :

Impôt de succession	millions	36.9
Impôt de main-morte	»	5.6
Impôts de timbre et d'enregistrement et en subrogation de timbre et d'enregistrement.	»	140.
Impôts sur les hypothèques.	»	6.7
Impôts sur différentes concessions du gouvernement	»	8.9
Impôts sur le produit du revenu des chemins de fer.	»	22.7
Droits des légations, consulats, etc.	»	0.8

d) *Les impôts sur les consommations* (non compris les monopoles) occupent une place très importante dans les recettes : la plus grande partie est formée par les douanes et par les droits maritimes : 252 millions. Viennent ensuite l'octroi, avec 50,2 millions ; les impôts de fabrication, avec 99,2 : ces impôts acquièrent une importance toujours plus grande, surtout à cause du développement de la production du sucre.

e) Un rôle toujours croissant est joué par les trois grands *monopoles fiscaux* qui ont donné, à eux seuls, 353 millions, savoir :

Tabacs	millions	208.4
Sels	»	75.5
Loterie	»	68.8
	Total : millions	353.9

f) *Les produits des services publics* sont formés par des recettes assez différentes et nombreuses. Ils donnent 107,9 millions, parmi lesquels :

Postes.	millions	68.8
Télégraphes et téléphones	»	15.8
Impôts sur l'enseignement public.	»	8.2
Produits des prisons	»	6.
Amendes judiciaires et administratives.	»	1.3

Ces recettes sont destinées à avoir, dans l'avenir, un bien plus grand développement.

g) *Concours et remboursements dans les dépenses.* La recette de 25,9 millions a été formée, pour la plus grande partie, par des créances de l'Etat contre les personnes administratives locales à raison de travaux publics exécutés.

h) *Recettes diverses :* recouvrements de dépenses de justice, profits nets annuels de la Caisse des dépôts et prêts, etc., etc. Cela donne environ 29,8 millions.

Digitized by Google

Ces recettes sont, en règle générale, les recettes effectives ordinaires.

Les dépenses effectives ordinaires devraient être étudiées chapitre par chapitre, ou du moins séparément par chaque service public. Toutefois, pour faciliter la lecture, nous nous attacherons aux dépenses effectives de chaque ministère. Les dépenses effectives en 1901-1902 ont été les suivantes :

a) Ministère du Trésor : 725,8 millions de dépenses ordinaires. Du Ministère du Trésor dépendent la direction générale du Trésor, la Trésorerie centrale du Royaume, la direction générale de la Dette publique, la direction générale de la Caisse des dépôts et prêts. La plus grande partie de ces dépenses a été absorbée par les intérêts de la Dette publique, par la liste civile, etc.

En 1901-1902 les dépenses principales du Ministère du Trésor ont été les suivantes :

Intérêts de dettes perpétuelles	millions	479,8
» » à terme	»	86,3
Dettes variables	»	124,2
Dotations à la maison royale	»	16.
Dépenses pour les Chambres législatives	»	2,2

De ce Ministère dépend aussi la Cour des comptes.

b) Ministère des finances : 190,6 millions. Cette somme représente, en général, les dépenses d'administration et de recouvrement d'impôts. Du Ministère des finances dépendent les directions générales suivantes : gabelles, privilèges, domaine et impôts sur les affaires, impôts directs, cadastre.

Parmi les principales dépenses du Ministère des finances sont celles qui se rapportent à l'exploitation des monopoles, surtout la loterie et les tabacs, et à la perception des impôts ;

c) Ministère de grâce et justice : 46,6 millions. De ce ministère dépendent, — outre les affaires civiles et pénales, les cultes et le notariat, — une direction particulière, direction générale des fonds pour le culte et des fonds de bienfaisance de la ville de Rome. Les dépenses pour la magistrature figurent pour 26,8 millions, celles pour la justice pour 5,8 ;

d) Ministère des affaires extérieures : 16,7 millions, y compris les dépenses pour tous les représentants à l'étranger ; celles-ci s'élèvent, à elles seules, à presque 5 millions ; la contribution de l'Etat pour les dépenses civiles d'Afrique compte pour 8 millions environ ;

e) Ministère de l'instruction publique : 48,7 millions. De ce ministère dépendent l'instruction supérieure et artistique et l'instruction moyenne et normale, les musées, les galeries, les bibliothèques, les fouilles, etc. L'instruction élémentaire est à la charge des communes, l'Etat y pourvoit seulement par des subsides. L'Etat paye 10,7 millions pour les universités ; 8,6, pour l'instruction secondaire classique ; 7,9, pour l'enseignement secondaire technique, etc. ;

f) Ministère de l'intérieur : 68 millions. De ce ministère dépendent non seulement le contrôle des administrations locales, mais aussi la sûreté publique, les prisons, la santé publique et les archives de l'Etat, etc. Les dépenses ordinaires pour la sûreté publique ont été de 16,9 millions (non compris les

Digitized by Google

dépenses pour les carabiniers, qui sont à la charge du budget de la guerre); celles pour les prisons de 27,6, etc. De ce ministère dépend aussi le Conseil d'Etat ;

g) *Ministère des travaux publics* : 28 millions. Tous les travaux publics de l'Etat sont sous le contrôle de ce ministère qui, pour le passé, a absorbé une grande partie des recettes. De ce ministère dépendent l'inspection générale des chemins de fer, les directions générales des ponts et chaussées et des travaux hydrauliques ;

h) *Ministère des postes et télégraphes* : 71,2 millions, formés, en général, par les dépenses des postes, télégraphes et téléphones;

i) *Ministère de la guerre* : 268,3 millions de dépenses ordinaires et extraordinaires. La dépense de ce Ministère est d'ailleurs plus grande qu'elle ne le paraît ; car, outre 34,4 millions de pensions, il y a aussi plus de 27,8 millions pour les carabiniers royaux, lesquels ont, non pas un service militaire, mais seulement un service de sûreté publique.

j) *Ministère de la marine* : 108,4 millions de dépenses ordinaires. Dans ce ministère, les dépenses extraordinaires sont souvent importantes.

Dans ce budget figurent aussi les pensions de la marine pour 5,3 millions, et certaines dépenses qui n'ont aucun caractère militaire, par exemple 9 millions et demi de dépenses pour la marine marchande ;

k) *Ministère de l'agriculture et du commerce* : un peu plus de 9,8 millions. De ce ministère dépendent non seulement l'agriculture, l'industrie et le commerce, mais aussi la statistique générale du Royaume et d'autres services spéciaux.

C'est le budget le plus petit; c'est aussi le Ministère qui a la plus mauvaise organisation technique. Les questions les plus importantes pour la production sont traitées non par ce Ministère, mais par les Ministères politiques; le Commissariat pour l'émigration dépend du Ministère des affaires étrangères ; la marine marchande, du Ministère de la marine ; les eaux publiques, c'est-à-dire la plus grande source de richesse à venir, du Ministère des travaux publics; la police sanitaire des animaux, du Ministère de l'intérieur ; etc.

Si nous réunissons les intérêts de la dette publique, les dotations de la Couronne et des Chambres législatives, et les pensions — ces dernières, qui figurent séparément dans les budgets de chaque ministère sont une véritable menace et atteignaient 81,8 millions au 30 juin 1901 — enfin si nous ajoutons les obligations du Trésor de toute nature, nous voyons que toutes ces dépenses montent à 900 millions.

En chiffres ronds, 700 millions sont disponibles ; la moitié environ est réclamée par les ministères militaires et *le reste doit suffire à tous les services publics de l'Etat*. Or, étant donné que les impôts sont déjà très élevés, le budget de l'Etat présente une élasticité très faible. La facilité avec laquelle, pour le passé, on a fait des dettes n'a pas peu contribué à ce fait : aujourd'hui toute augmentation de dettes, qui ne serait pas réclamée par une nécessité suprême doit être considérée comme nuisible.

Digitized by Google

Les recettes effectives sont, pour 85 o/o environ, formées par des impôts et des taxes, à peine pour 6 p. o/o par des revenus patrimoniaux de l'Etat. Les dépenses sont absorbées, pour la plus grande partie, par les dettes et charges du Trésor, par les dépenses militaires et par des dépenses de recouvrement et d'administration. Tous les services civils forment à peine la cinquième partie des dépenses.

13. — *Evaluation de la Dette publique.* — Au 30 décembre 1903 la situation de la dette publique, d'après la Direction générale de la Dette publique, était la suivante :

	en rentes	en capitaux
	francs	francs
I. Dettes administrées par la Direction générale de la Dette publique. . .	547.141.244 85	11.760.737.891 83
II. Dettes administrées par la Direction générale du Trésor.	27.256.967 50	993.518.051 57
Totaux. . . .	574.668.212 35	12.754.255.943 40

14. — *Distribution de la Dette publique.* — D'après un calcul que j'ai établi très récemment, la rente publique se trouve, en grande partie, dans l'Italie du Nord ; très peu, dans l'Italie méridionale. Si nous supposons la population égale à 100 et la rente publique égale à 100 on a :

	Population recensement de 1901	Rente publique en 1899-1900
Italie du Nord	36.41	65.54
» Centre.	24.39	15.27
» Midi.	25.89	14.20
» insulaire	13.31	4.99
	100 »	100 »

C'est ce qui explique le mouvement de sourde résistance de l'Italie du Nord à la conversion de la rente.

VI

LES RECETTES DE L'ÉTAT.

15. — *Les finances de l'Etat en Italie* ne répondent à aucun plan préconçu, comme cela, du reste, a lieu dans presque tous les pays. Loin d'être l'application d'un système, ou la conséquence d'une vaste réforme, elles sont, avant tout, le produit d'une formation historique. Mais les lignes générales des finances italiennes, sous la pression des mêmes causes générales, ont pris une forme qui semble avoir été préconçue. En effet, aujourd'hui, les caractères généraux des finances italiennes sont bien accusés. Les revenus domaniaux sont en petite quantité, mais avec une tendance à l'accroissement. Les impôts directs sont en proportion bien plus grande que dans tous les pays

Digitized by Google

d'Europe (sauf l'Espagne) ; l'élévation de ces impôts directs rend nécessaire la prédominance du caractère réel. Les exemptions des revenus inférieurs sont insignifiantes. Les impôts directs sont proportionnels. Il y a, à côté, les impôts sur la circulation, d'ordinaire très lourds : parmi ces impôts il faut noter l'impôt sur les successions, avec un caractère progressif. Les impôts indirects sont très variés : mais ils ne laissent pas indemnes les consommations populaires.

Jusqu'à présent, le caractère de la législation fiscale italienne a été uniforme : les mêmes lois régissent le pays tout entier. Toutefois, cette uniformité dans l'application des impôts réels, étant donné les conditions très différentes, a entraîné des inégalités profondes. Il est généralement admis aujourd'hui que l'Italie du Sud, avec une richesse bien plus limitée, paye plus que l'Italie du Nord ; non seulement relativement, mais quelquefois d'une manière absolue.

Ces considérations expliquent l'opposition qui va se dessiner entre l'Italie du Nord et l'Italie du Sud et les tendances nouvelles du Parlement en matière de législation financière.

16. — *Revenus domaniaux.* — L'Italie n'a pas un vaste domaine fiscal. Le domaine foncier est très réduit : plusieurs grands bois ont été vendus et coupés ; les biens de l'ancien domaine et des congrégations ont été vendus en grande partie.

Mais le patrimoine de l'Etat a cependant beaucoup grandi à raison de la propriété des chemins de fer. Si, d'un côté, une ancienne forme de domaine fiscal a diminué, une autre a surgi et se développe de jour en jour. Depuis 1884-85 et jusqu'en 1905, les chemins de fer sont exploités par trois grandes compagnies, et l'Etat participe aux revenus du réseau principal (1).

Une nouvelle forme de domaine public va se développer et produire dans l'avenir des grands revenus : les chutes d'eaux destinées à la production d'énergie. L'Italie est, parmi les pays d'Europe, celui qui, relativement au territoire, à les plus grandes chutes d'eau et même les plus productives. Ayant un territoire qui est à peine les 2/5 de celui de la France, l'Italie a une puissance hydraulique en chutes d'eau au moins égale et cependant, la France est, au point de vue des eaux, le pays le plus riche de l'Europe.

A l'heure actuelle, il y a une forte tendance parmi les techniciens à natio-

(1) Revenus patrimoniaux de l'Etat en millions :

	Revenus des chemins de fer	Autres revenus
1870.	— 2.60	— 15.13
1880.	40.01	8.95
1885-86.	54.06	7.57
1890-91.	69.43	7.79
1895-96.	74.39	7.45
1899-1900.	88.66	4.61
1902-1903 (prévision). . . .	90.76	12.75

Digitized by Google

naliser les forces hydrauliques et à en faire, dans l'avenir, le grand domaine de l'Etat.

17. — *Les impôts directs.* — Dans le budget italien, les trois grands impôts directs : la *contribution foncière*, la *contribution sur le revenu des édifices*, l'*impôt sur la richesse mobilière*, représentent proportionnellement une grande partie des revenus de l'Etat : tous les grands pays de l'Europe font une place bien plus prépondérante aux impôts indirects. Dans le budget italien, les trois contributions directes représentent bien plus du quart de tous les revenus C'est une proportion bien supérieure à celle de la France et surtout à celle de l'Angleterre (1).

A raison des grandes difficultés financières que l'Italie a rencontrées après son unité politique, on a très souvent augmenté les impôts dans des proportions presque inouïes dans les grands pays modernes.

Les deux grands impôts fonciers ont un caractère *réel* ; l'impôt sur la richesse mobilière est à la fois *réel* et *personnel*. Les trois impôts sont *proportionnels*. Toutefois, l'impôt sur la richesse mobilière, sans être progressif, a une suffisante discrimination ou diversification des revenus.

La *perception des impôts directs* est réglée par les lois des 20 avril 1871, 2 avril 1882, 21 janvier 1897, 19 juin 1902. La perception en est faite par les percepteurs communaux (*esattori comunali*), aussi bien pour les impôts directs de l'Etat que pour les centimes additionnels des communes et des provinces. Les percepteurs sont rétribués par la commune au moyen d'une indemnité (*aggi*) qui ne peut, en aucun cas, être supérieure à 6 o/o. De son côté, le percepteur reçoit le rôle des impôts directs et des impôts additionnels ; il est constitué débiteur de la somme entière qui figure sur les rôles. Les impôts directs sont payés tous les deux mois, le 10e jour des mois de février, avril, juin, août, octobre, décembre. Au chef-lieu de chaque province, il y a un receveur provincial, lequel, à ses risques et périls, doit encaisser les sommes dues par tous les percepteurs communaux (2).

18. — L'*impôt foncier* a plutôt diminué son rendement : longtemps, il a été le plus productif des trois grands impôts directs ; aujourd'hui il occupe la deuxième place ; bientôt, il occupera la troisième. Il faut cependant observer que, tandis que les finances de l'Etat ont diminué l'impôt sur la propriété foncière, les centimes additionnels des provinces et des communes sont, presque dans toute la péninsule, en progression continue.

Impôt sur les fonds ruraux payé à l'Etat :

1868 . . .	millions	114.95	1890-91 . . .	millions	106.35
1879 . . .	»	124.04	1894-95 . . .	»	106.45
1884-85 . .	»	125.47	1899-1900 . .	»	106.23
1887-88 . .	»	106.19	1901-1902 . .	»	101.40

(1) NITTI : *Principi di sciensa delle finanze.* Napoli. 1903, libro II, cap. VI.
(2) BRUNI : *La riscossione delle imposte dirette.* Milan, 1892.

Digitized by Google

L'impôt foncier est aujourd'hui encore un impôt de répartition : il est très injuste, à raison de ce fait qu'il pèse lourdement surtout sur l'Italie du Midi et sur les régions les moins riches (1).

Il y a encore en Italie un grand nombre de cadastres : quelques-uns remontent à une époque très éloignée. On résolut, par la loi du 1er mars 1886, de faire un nouveau cadastre. On pensait alors que l'Italie du Midi payait trop peu : c'était tout le contraire. On voulut aussi faire un nouveau cadastre d'après un calcul financier entièrement faux. On prévoyait une durée de 20 ans et une dépense de francs 3,50 par hectare.

Etrange illusion ! Dans la Prusse rhénane, la dépense du cadastre a été de 19.70 par hectare ; dans la Prusse occidentale, de 8.20 ; de 10.31, dans le duché de Bade, etc. La dépense évaluée par le Ministère à 60 millions, par les rapporteurs à peu près à 80 millions, a déjà notablement dépassé ces chiffres ; et le cadastre est toujours très peu avancé.

Bien plus, en général, le cadastre, loin de les réduire, a développé les injustices existantes, surtout en ce qui concerne l'Italie méridionale. Les provinces qui, grâce à une combinaison ingénieuse prévue par la loi, ont réussi à faire achever le cadastre, paient déjà moins : au contraire, les provinces qui payaient déjà beaucoup dans l'Italie méridionale, payent toujours de la même manière.

En résumé, l'impôt foncier sur le sol est encore un impôt de répartition, qui, après l'achèvement du cadastre — (mais quand ?) — deviendra un impôt de quotité ; c'est un impôt *réel*, sans exemptions des petits revenus ; il est très mal réparti au point de vue de l'équité. Il est, pour l'Etat, en décroissance, parce qu'on a aboli les décimes de guerre introduits auparavant, et parce que le cadastre va encore transitoirement le réduire. Toutefois, la terre paye aux administrations locales plus qu'à l'Etat. En 1901, elle a payé 102 millions à l'Etat, 137.6 millions aux provinces et aux communes (2).

19. — *L'impôt sur les édifices* a rapidement progressé et progresse beaucoup. On peut dire que, de tous les impôts directs, c'est le plus lourd (il dépasse absolument, et non pas seulement relativement — les impôts de presque tous les autres pays d'Europe en cette matière) ; c'est aussi le plus injuste au point de vue de la répartition territoriale. C'est un impôt très bien organisé au point de vue du rendement financier, très mal au point de vue de la justice.

Impôt sur les bâtiments payé à l'Etat :

1868 . . .	millions	36.72	1890-91 . . .	millions	76.13
1879 . . .	»	61.44	1894-95 . . .	»	87.77
1884-85 . .	»	65.25	1899-1900 . .	»	89.09
1887-88 . .	»	67.61	1901-1902 . .	»	88.60

(1) Lois principales. 14 juillet 1864 ; 1er mars 1886 ; 10 juillet 1887, etc.

(2) Cpr. MESSEDAGLIA : *Relazione della commissione parlamentare sul riordinamento della imposta fondiaria*, dans les *Atti* de la Chambre italienne, 1er semestre 1882-83, le document 54 ; NITTI : *Scienza delle finanze*, lib. II, cap. XV ; etc.

Digitized by Google

Il faut se rappeler que l'Italie a une densité de population de 40 habitants par kilomètre carré, densité supérieure à celle de la France; que le nombre des villes supérieures à 100.000 habitants est plus grand en Italie qu'en Autriche-Hongrie ; que, surtout dans le Midi de la péninsule, la population ne réside pas à la campagne, mais habite généralement dans les villes. En Italie, 45 o/o de la population habite dans les villes, tandis qu'en France la proportion est de 39 o/o ; de 25.8 en Autriche-Hongrie; de 13.6 en Russie, etc.

L'impôt actuel se rattache aux lois des 14 juillet 1864 et 26 janvier 1865 (1). L'impôt frappe le *produit net* réel de toutes les maisons d'habitation, des bâtiments industriels, exception faite des constructions rurales. Cette dernière exemption entraîne encore une différence profonde entre les conditions du Nord et celles du Midi. L'impôt frappe les maisons habitées par le propriétaire : le revenu, dans ce cas, est proportionnel au loyer approximatif comparativement à d'autres maisons du même genre.

Il y a, pour la détermination du produit, le système de la déclaration du propriétaire contrôlé par les agents du fisc. Il y a, pour chaque mandement, une commission à laquelle on peut recourir : il y a, en outre, une commission provinciale de deuxième degré et, enfin, une commission centrale supérieure, au Ministère des finances.

L'impôt est de quotité, comme en France ; il est appliqué avec un taux uniforme et proportionnel : le taux de l'impôt est de 12.50 o/o, augmenté de 3/10 de guerre (la guerre dure en temps de paix !); en conséquence, l'impôt frappe dans la proportion de 16.25 o/o.

Il y a, dans le Midi de l'Italie, des provinces très pauvres qui payent pour cet impôt plus que les plus riches provinces du Nord de l'Italie. Plus marqué est le phénomène d'une population agglomérée (et très souvent cela résulte de la pauvreté même), et plus on paye : quelquefois, on paye même plus à cause de la misère.

C'est un des impôts les plus lourds, et qui demande à être bientôt retouché et corrigé (2).

20. — *L'impôt sur la richesse mobilière*. — L'impôt italien sur la richesse mobilière est cité très souvent à l'étranger : on peut le définir un impôt sur tous les revenus non fonciers. Au point de vue de la législation financière, il réalise un progrès considérable.

Introduit par la loi 14 juillet 1864, l'impôt italien sur la richesse mobilière était, à l'origine, un impôt de répartition ; après la loi du 28 juillet 1866, il est devenu un impôt de quotité. Dans la suite, plusieurs lois ont modifié cet impôt, il est aujourd'hui réglé par les lois des 24 août 1877 et 22 juillet 1894.

Tout individu ou personne juridique, italien ou étranger qui possède une

(1) Autres lois principales : 26 juin 1868 ; 6 juin 1877 ; 11 juillet 1889 ; etc.

(2) RICCA SALERNO : *Le imposte dirette*, cap. V ; MADON et CLEMENTINI : *Trattato dell imposta sui fabbricati*, Genova, 1879 ; etc.

Digitized by Google

richesse mobilière dans le Royaume est assujetti à l'impôt. L'art. 3 de la loi classe les revenus mobiliers ; ce sont :

a) Les revenus inscrits dans les bureaux d'hypothèques du Royaume ou ceux qui résultent d'un acte public nominatif passé dans le Royaume ;

b) Les traitements, pensions, annuités, intérêts et dividendes, quelles que soient la localité où ils sont payés et la personne qui les paye, pour le compte de l'Etat, des provinces, des communes, des établissements publics, des sociétés commerciales ou industrielles et des compagnies d'assurances ayant leur siège dans le Royaume ;

c) Les revenus d'un bénéfice ecclésiastique payés dans les mêmes conditions et par les caisses indiquées à l'alinéa précédent ;

d) Les revenus provenant d'industries, de commerces, d'emplois et professions exercés dans le Royaume ;

e) Les revenus, même adventices et dérivant d'offres faites spontanément à l'occasion d'une charge ou d'un ministère ;

f) Et, en général, toutes sortes de revenus, — à l'exception du revenu foncier — se produisant dans le Royaume ou perçus par une personne domiciliée ou résidant en Italie.

Les revenus qui ne proviennent pas d'un droit de copropriété ou de propriété directe, bien que perçus sur les produits des fruits de la terre et évalués dans chaque région d'après le produit du bien-fonds, sont soumis à l'impôt sur la fortune mobilière. Les revenus, même fonciers, réels ou immobiliers, sont soumis à l'impôt s'il n'est pas établi que leur possesseur, ou le possesseur des biens-fonds dont ils proviennent, paye déjà un impôt pour ces mêmes revenus.

L'impôt sur les revenus de la fortune mobilière se perçoit au moyen soit de retenues effectuées directement par l'Etat, soit de rôles nominatifs(art. 10) ; la retenue directe est opérée par l'Etat dans les payements effectués au Trésor en ce qui concerne les traitements, pensions, émoluments, revenus provenant des titres de rentes de l'Etat, etc.

Le décret du 3 novembre 1894 répartit les revenus en 5 catégories ou cédules :

A[I]) Les intérêts et primes des rentes sur l'Etat et des dettes des provinces, des communes, les obligations des sociétés garanties ou subventionnées par l'Etat et les primes de loterie de tout genre ;

A[II]) Les revenus qui dépendent de l'emploi du capital non prévu dans la précédente catégorie, c'est-à-dire les revenus perpétuels et ceux qui dérivent de créances hypothécaires ou chirographaires ou d'obligations ou lettres de change ; les primes des émissions faites par des particuliers, et toute espèce de créance de capitaux, enfin les revenus prévus par les articles 4 et 5 de la loi 1877 ;

B) Les revenus à la formation desquels concourent ensemble le capital et le travail de l'homme, tels que l'exercice d'une industrie ou d'un commerce, y compris le revenu des industries agricoles exploitées par des personnes qui

Digitized by Google

n'ont pas la propriété des fonds, et même des propriétaires des fonds en cas d'industrie armentière, industrie de la soie, de la houille, de l'huile, du vin, mais seulement dans la limite qui excède les produits du fond;

C) Les vevenus qui dépendent seulement du travail de l'homme, comme l'exercice d'une profession ou d'un art ou la prestation d'un service ; les revenus, même adventices, qui dérivent d'un office ou d'une profession quelconque et les rentes viagères, les pensions, etc. ;

D) Les traitements, pensions et assignations en argent payés par les provinces, les communes, les assignations de toute nature payées par l'Etat, etc.

La catégorie A comprend donc les revenus du capital, les intérêts avec différences entre les titres d'Etat et garantis par l'Etat (A^I) et les autres créances ; la catégorie B comprend, en général, les profits industriels ; la catégorie C les revenus professionnels, et la catégorie D les traitements, pensions, salaires, etc.

L'impôt est de 20 o/o : mais alors que les revenus de la catégorie A^I sont frappés entièrement, les autres revenus sont frappés seulement en partie. C'est l'application très heureuse du principe de la diversification ou discrimination des revenus. A côté de l'impôt de 20 o/o, il y a une addition de 2 o/o en remboursement des dépenses d'assiette de l'impôt qui s'applique seulement à l'impôt payé au moyen de rôles. Chaque revenu est divisé en quarantièmes; les revenus selon la durée, la sûreté et la participation de l'activité personnelle payent différemment. Le taux de 20 o/o est uniforme ; mais tandis que les revenus de la catégorie A^I payent un 40/40, c'est-à-dire sur la totalité (c'est pour cela que la rente italienne, nominativement 5 o/o, donne en réalité 4 o/o), les revenus de la categorie A^{II} payent sur 30/40, c'est-à-dire 15,30 o/o; les revenus de la catégorie D payent sur 20/40, c'est-à-dire 10,20 o/o ; les revenus de la catégorie C payent sur 18/40. c'est-à-dire 9,18 ; enfin, les revenus de la catégorie D payent sur 15/40, c'est-à-dire 7,50 si l'impôt est perçu au moyen de retenues et 7,65 s'il est recouvré au moyen de rôles.

L'art. 55 de la loi fixe les exemptions des petits revenus : la limite est très basse. Les revenus de fortune mobilière de 400 lire et au-dessous sont exempts d'impôts, lorsque celui-ci est perçu au moyen de rôles nominatifs : en tenant compte de la distraction, les revenus de la catégorie B sont exempts jusqu'à 533 lire; jusqu'à 640 dans la catégorie C, et jusqu'à 800 dans la catégorie D.

En examinant cet impôt, on doit reconnaître que c'est l'un des mieux établis qui existe en Italie ; pour l'époque à laquelle il fut appliqué, il représente un véritable progrès dans la législation financière européenne. Seulement, il faut reconnaître que cet impôt lui-même est très lourd, qu'il frappe bien plus l'Italie du Midi que l'Italie du Nord et que les exemptions sont très basses.

Parmi tous les impôts directs, l'impôt sur la richesse mobilière a une importance budgétaire bien plus grande que les deux autres : son rendement augmente toujours (1).

(1) Lois principales : 14 juillet 1864 ; 24 août 1877 ; etc. Cpr. O. QUARTA : *Legge sull'*

Digitized by Google

Impôt sur la richesse mobilière

	Impôt par rôles en millions	Impôt par retenue en millions
	—	—
1869	82.26	43.71
1879	96.78	79.55
1884-85	107.45	98.08
1887-88	116.32	99.96
1890-91	128.85	105.50
1894-95	142.69	144.65
1899-1900	143.16	145.90
1901-1902	148.07	146.72

21. — *Taxes sur les affaires.* — Dans le budget italien il y a une importante catégorie qui s'appelle *tasse sugli affari.* Ce sont de véritables impôts sur la circulation. Ils se groupent de la manière suivante :

1° Impôt sur les successions ;
2° Impôt de mainmorte ;
3° Enregistrement ;
4° Timbre ;
5° Taxes en subrogation de l'enregistrement et du timbre ;
6° Taxes hypothécaires ;
7° Taxes sur les concessions de l'Etat.

Dans l'ensemble, le mouvement de ces impôts a été :

1868	millions	90.08	1890-91	millions	197.84
1879	»	139.12	1894-95	»	190.75
1884-85	»	169.62	1899-1900	»	199.95
1887-88	»	200.08	1901-1902	»	198.19

Il faut encore ajouter les revenus de l'impôt sur le mouvement des chemins de fer et les droits des légations et des consulats.

22. — Les *droits sur les successions*, modifiés tout récemment, sont réglés par la loi 23 janvier 1902 : depuis la loi 21 avril 1862, cet impôt a été plusieurs fois modifié ; la dernière réforme est la plus importante. Le principe de la progression est à la base de la nouvelle loi.

On applique maintenant le tarif approuvé par la dite loi.

On exempte les héritages jusqu'à 100 francs ; jusqu'à 300, il y a un impôt fixe d'un franc ; de 301 à 1.000 francs, l'impôt est de 0.80 pour chaque 100 francs, entre ascendants et descendants, et de 3 francs entre époux. Ensuite, le tarif est le suivant :

imposta de ricchezza mobile, Torino, 1886 ; CLEMENTINI : *Legge sull' imposta di ricchezza mobile*, Torino, 1886 et les nombreux ouvrages de FROLA, GIOVANELLI, BONELLI, etc.

Digitized by Google

	de 1.001 à 50.000 fr. —	de 50.001 à 100.000 fr. —	de 100.001 à 250.000 fr. —	de 250.001 à 500.000 fr. —	de 500.001 à 1.000.000 fr. —	Au delà de un million —
Entre ascendants et descendants . . .	1.60	2	2.40	2.80	3.20	3.60
Entre époux. . . .	4.50	5	5.40	5.80	6.20	6.60
Entre frères et sœurs.	7.00	7.50	8.00	8.50	9.25	10.00
Entre oncles et neveux	8.50	9.25	10.00	11.00	12.00	13.00
Entre grand'oncles et petits-fils	10.00	10.80	11.60	12.60	13.80	15.00
Entre parents jusqu'au 6e degré . .	12.50	13.50	14.50	15.70	16.80	18.00
Parents au delà du 6e degré ou étrangers.	15.00	16.30	16.60	19.00	20.50	22.00
Etablissements de bienfaisance. .	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00

L'impôt arrive donc à un maximum de 22 o/o pour les héritages en faveur d'étrangers ou parents au délà du 6e degré et pour les héritages qui dépassent un million.

Le passif est déduit ; on distrait les dettes qui grèvent la masse héréditaire, même si elles résultent d'écritures sous seing privé, enregistrées avant le décès. Les dettes doivent être certaines, liquides et prouvées par des actes ayant date certaine antérieure à l'ouverture de la succession. De la matière imposable (*imponibile*) sont exclues les collections qui ne sont pas objet de commerce, les bibliothèques, les collections artistiques et numismatiques, etc.

La reconnaissance d'une dette dans le testament sans l'épreuve correspondante de documents est frappée de l'impôt et considérée comme un legs de créance. Comme nous l'avons dit, l'article 9 de la nouvelle loi accorde des délais au cas d'héritages immobiliers : normalement, l'impôt doit être payé dans les six mois. En Italie, la valeur assurée dans les successions et donations fait placer la richesse des édifices par rapport à la richesse foncière, comme 1 est à 2,23. A l'impôt sur les successions, en Italie, on soustrait, en grande partie, la richesse mobilière. En sorte qu'il arrive une chose à peine croyable. La Ligurie, qui est l'une des plus riches régions d'Italie, paye moins d'impôts de succession que la seule province de Naples. A l'inverse, des provinces pauvres, comme la Basilicate, paient plus que certaines provinces de la Lombardie (1).

23. — L'*impôt de mainmorte*, réglé par plusieurs lois, notamment par la loi du 2 avril 1862 (texte unique, 13 septembre 1874) frappe les provinces, les

(1) La Direction générale du Domaine et des Taxes au *Ministère* des finances publie un *Bolletino di statistica e di legislazione comparata*. M. Solinas Cossu, directeur général du Domaine, fonctionnaire et savant de haute valeur, a fait de ce *Bollettino* une publication excellente, où l'on trouve les plus larges renseignements sur toute la matière des impôts sur la circulation.

Digitized by Google

communes, les établissements charitables, les administrations des églises, les confréries, les séminaires, les associations de métiers, les institutions religieuses, en proportion du revenu annuel ou supposé de tous les immeubles ou meubles qu'ils possèdent. C'est une loi très bien ordonnée et qui mériterait, à elle seule, un examen attentif (1).

Comme la France, l'Italie a, en même temps, *le timbre* et l'*enregistrement* : les mêmes actes sont très souvent soumis à ces deux impôts.

24. — L'*enregistrement* a produit, en 1901-1902, la somme de fr. 57.196.033; le *timbre*, 69.485.592 ; les *taxes en subrogation du timbre et de l'enregistrement*, 14 188.411 fr. (2); les *taxes hypothécaires*, 6.764.127 fr. ; les *taxes sur les concessions du Gouvernement*, 8.956.336.300 fr. — Les impôts sur l'enregistrement (parmi lesquels le système fiscal italien range l'impôt sur les successions) comprennent non seulement les actes civils mais aussi les actes judiciaires. Dans le système italien, sont soumis à l'enregistrement les actes qui, pour leur forme et pour la nature des rapports qu'ils établissent, demandent l'intervention de l'autorité publique en vue d'en affirmer la date et d'en assurer l'observation.

L'*enregistrement* embrasse les actes civils, les actes judiciaires et les successions. L'impôt est *fixe*, lorsqu'il s'agit de simple attribution ou déclaration de droits ; l'impôt est *proportionnel* lorsqu'il s'agit de transmission de valeurs.

En Italie, sont soumis au *timbre*, sans distinction, tous les papiers destinés aux actes civils et communaux, extrajudiciaires et judiciaires, et les écrits, imprimés et registres énumérés par la loi comme soumis au timbre dès leur origine, ou en raison de l'usage et pour lesquels on tolère le papier libre, mais avec obligation de payer l'impôt en certains cas. Pour l'application de l'impôt du timbre, sous la dénomination de papier, on entend toute matière apte à la reproduction d'écrits ou de dessins, qui puissent valoir comme actes ou documents (art. 1 de la loi du 1874). Dans le système italien, les impôts de timbre sont *gradués*, *proportionnels* ou *fixes*. L'impôt proportionnel frappe la circulation moyenne des billets à cours légal ou fiduciaire et le produit brut des théâtres et lieux analogues pour les billets et feuilles d'entrée. L'impôt gradué s'applique aux lettres de change, aux ordres de denrées, aux autres effets et remises de commerce. L'impôt est dû aussi pour les délégations mercantiles et pour tout acte qui contient transfert d'argent ou reconnaissance de dette dépendant d'opérations commerciales, etc. L'impôt fixe frappe tous les autres actes et écrits considérés dans la loi. L'impôt de timbre se manifeste en Italie de trois manières : le timbre *ordinaire* s'obtient en employant le papier filigrané et timbré qui se vend pour le compte de l'Etat. Le timbre *extraordinaire* s'obtient en appliquant, dans les cas prévus, sur chaque morceau de papier soit les marques de timbre soit l'impression d'un timbre spé-

(1) Voir pour détails le *Bollettino di statistica e di legislazione comparata*, ann. II livraison I, pages 117 et suivantes.

(2) CLEMENTINI : *Leggi sulle tasse di registro*, Torino, 1891.

Digitized by Google

cial. Le timbre se manifeste d'une manière *virtuelle*, c'est-à-dire sans l'apposition matérielle du timbre, dans certains cas : bulletins de douane, billets de chemins de fer, produit quotidien des théâtres et lieux fermés, billets des banques d'émission, etc.

25. — *Impôts sur les consommations. Les impôts sur la fabrication.* — L'Italie a nombre d'impôts indirects : on peut les grouper en quatre catégories principales : impôts de fabrication ; octrois ; douanes ; monopoles.

Les *impôts sur la fabrication* visent un grand nombre de marchandises : alcool, sucre, bière et eaux gazeuses, chicorée préparée, poudres, allumettes, gaz, lumière et énergie électrique, huiles minérales, acide acétique, glucose, huile de coton (1).

Parmi ces impôts, les plus importants sont les deux suivants : l'*impôt sur la fabrication de l'alcool*, et l'*impôt sur la fabrication du sucre*. Très bonne est l'organisation de l'*impôt sur la fabrication des allumettes*.

L'*impôt sur la fabrication de l'alcool*, qui rapportait moins d'un million en 1873, en rapportait déjà, en 1899-1900 presque 31 : aujourd'hui il rapporte à peu près cette somme. L'Italie, parmi les grands pays de l'Europe, est cependant celui où la consommation de l'alcool est la plus modérée. L'alcoolisme est très limité dans toute la péninsule : il existe même un grand nombre de régions où il est presque ignoré. En tout cas, la consommation de l'alcool ne progresse pas rapidement comme dans les autres nations de l'Europe ; on peut dire que l'eau-de-vie consommée en Italie est, pour chaque habitant, environ 1/8 de celle de la France, 1/9 de celle de l'Autriche-Hongrie et de la Belgique. La législation sur la fabrication de l'alcool en Italie est très compliquée ; la loi italienne établit surtout la détermination directe : l'impôt est fondé sur un mesurateur mécanique de l'alcool pur (anhydre) pour les fabriques qui employent l'amidon et les substances amidacées (céréales, riz, pommes de terre) ou les résidus de la fabrication du sucre et que la loi appelle de première catégorie (art. 7 de la loi 12 octobre 1883 et 8 août 1895), et sur la méthode indirecte en raison de la productivité des alambics pour les distilleries de fruits, de vin, de vinasse, et que la loi appelle de seconde catégorie. La législation sur la fabrication de l'alcool a beaucoup changé.

Le *sucre* a été, jusqu'à ces derniers temps, une matière presque exclusivement d'importation ; aujourd'hui, l'importation représente la plus petite partie ; la production à l'intérieur se développe rapidement tous les ans. L'Etat a protégé la formation de l'industrie sucrière nationale : en effet, le sucre brut qui est introduit de l'étranger paye aujourd'hui 88 francs, et le sucre raffiné 99 francs par quintal ; tandis que l'impôt sur la fabrication frappe le sucre brut à 67.20 francs par quintal et le sucre raffiné à 70.15.

Le rendement des principaux impôts sur la fabrication ont été :

(1) Il y a un grand nombre de lois sur cette matière, toujours en transformation.

Digitized by Google

	Sucre	Alcool	Bière	Poudres	Chicorée préparée	Allumettes	Gaz et lumière électr.	Autres huiles minéraux, glucose, etc.
	(en millions)							
1879. . .	6.52	2.13	0.94	0.28	0.15	—	—	—
1884-1885.	0.23	22.49	1.23	0.31	0.44	—	—	—
1887-1888.	0.08	26.39	1.51	0.59	1.01	—	—	0.73
1890-1891.	0.44	23.40	1.51	1.09	1.07	—	—	0.51
1894-1895.	1.25	26.10	1.87	1.14	0.94	—	—	0.77
1897-1898.	2.61	28.87	2.10	1.17	1.37	7.22	3.55	1.00
1899-1900.	15.33	30.71	2.64	1.16	1.49	7.36	4.37	1.02

Ensemble, les impôts sur la fabrication sont en progression à cause surtout des droits sur le sucre. Le mouvement d'ensemble a été le suivant :

1885-1886.	Impôts sur la fabrication	millions	25.01
1893-1894.	»	»	30.29
1899-1900.	»	»	64.29
1901-1902.	»	»	99.20

Le mouvement de l'importation et de la production du sucre pendant les cinq dernières années résulte du tableau suivant :

	Production annuelle effective (en quintaux)	Importation (en quintaux)
1896-1897.	30.661	781.259
1899-1900.	308.210	584.427
1901-1902.	742.989	251.420

26. — *Impôts sur la consommation ; octrois.* — En Italie, il y a non seulement les octrois des communes, mais aussi les octrois de l'Etat. Les communes perçoivent les octrois ; mais chaque commune paye une contribution à l'Etat. Il y a, en Italie, les octrois des villes ouvertes et ceux des villes closes. Dans les villes ouvertes, l'octroi est perçu au moment de l'introduction des produits taxés dans les lieux de vente ; dans les villes closes, les droits sont payés à l'introduction dans la commune. Les impôts de consommation du gouvernement concernent généralement les genres de consommation usités partout ; les impôts des communes visent les genres de consommation de caractère plus local ; il y a des genres taxés par l'Etat et par les communes. Octrois du gouvernement ou octrois des communes sont généralement très lourds ; le dommage qu'ils apportent n'est pas en proportion du rendement. Toute une législation va s'élaborer dans le but d'arriver à abolir l'octroi des villes closes ; à limiter les octrois de l'Etat ; à rendre plus faciles les mouvements et la consommation des biens. Au point de vue de la différente pression exercée par l'impôt sur les différentes parties du territoire, il faut signaler que les impôts sur la consommation de l'Etat sont généralement bien plus lourds dans l'Italie méridionale que dans l'Italie du Nord.

Le rendement des octrois de l'Etat a été :

Digitized by Google

1868. . .	millions	62.33	1890-1891. .	millions	80.62
1879. . .	»	59.65	1894-1895. .	»	52.20
1884-1885 .	»	78.90	1899-1900. .	»	53.07
1887-1888 .	»	81.85			

27. — *Produit des douanes.* — Le rendement des douanes a beaucoup varié sous l'action des différents tarifs. A l'heure actuelle, les douanes sont une des ressources les plus importantes. L'Italie a beaucoup changé ses lois douanières. Après 1860, elle a eu un système de liberté ; en 1872, avec le mouvement pour la formation de l'industrie, est né un mouvement protectionniste qui n'a cessé de grandir. En 1887, on a établi un tarif de protection : aujourd'hui l'Italie est sous le régime de ce tarif, modifié par les traités de commerce conclus avec un grand nombre d'Etats, surtout avec les Etats de l'Europe centrale. On doit reconnaître que l'Italie méridionale, pays entièrement agricole, a été sacrifiée, la grande industrie en Italie a été formée sous le régime de la protection. Aujourd'hui, l'Italie du Nord a accompli des progrès extraordinaires ; au point de vue de la technique industrielle, elle est même l'un des premiers pays de l'Europe.

L'Italie a eu des droits sur l'exportation de la soie et du soufre ; aujourd'hui, ces droits ont presque été abolis. Toutefois, c'est seulement la mauvaise organisation de l'industrie du soufre — industrie qui est presque un monopole naturel de l'Italie — qui a déterminé l'abolition des droits sur l'exportation qui pouvaient être très utiles aux finances publiques sans dommage pour les producteurs.

Les douanes, en Italie, ont eu le rendement suivant :

Droit de douane (en millions de fr.).

	Y compris le droit sur les céréales	Droit sur les céréales	Rendement à l'exclusion des droits sur les céréales
1885-1886 . . .	202.17	11.27	190.930
1888-1889 . . .	236.91	31.41	205.497
1895-1896 . . .	261.62	63.82	197.80
1900-1901 . . .	261.78	74.29	187.48
1901-1902 . . .	252.88	69.75	183.12

Dans leur ensemble les droits des douanes rapportent beaucoup : mais la plus forte contribution vient des droits sur les céréales. Au contraire, l'Italie devient chaque jour davantage un pays industriel ; selon toute probabilité, elle sera bientôt un grand pays exportateur de produits industriels. D'ailleurs l'agriculture elle-même (à l'exclusion de l'Italie méridionale) a beaucoup progressé.

28. — *Les monopoles.* — L'Italie a trois grands monopoles : le sel, le tabac, la loterie.

Le *monopole du sel* ne laisse de côté que les deux grandes îles : la Sardaigne et la Sicile. C'est un monopole simple, facile, qui coûte peu et qui rapporte beaucoup ; malheureusement, les tarifs sont très élevés. L'Italie est l'un

Digitized by Google

des pays de l'Europe le plus riche en sel ; et cependant, c'est le pays où le prix du sel est le plus élevé : cela nuit beaucoup aux consommations populaires.

Au contraire, le *monopole du tabac* est très profitable à l'Etat sans aucun danger pour le public. Et même, le public y gagne sur la bonne qualité des tabacs. L'Italie a le monopole depuis 1862 : le tabac était aussi monopolisé dans la plus grande partie des anciens Etats.

Il y a enfin *le monopole de la loterie*; c'est un monopole très malheureux et très méprisé. Il faudrait sans doute l'abolir dans l'avenir, surtout pour des causes morales. Nous sommes, en effet, bien loin d'admettre que ce doit être l'Etat qui pousse les citoyens à l'imprévoyance. Malheureusement, même si l'Etat voulait abolir la loterie, la passion du jeu ne disparaîtrait pas. L'organisation de la loterie est simple ; l'administration en est facile : l'Etat qui a plus que le double des chances en sa faveur doit toujours gagner. Ce sont environ les 50 o/o des recettes totales qui forment les recettes nettes.

Recettes des trois monopoles (en millions de fr.).

	Sel (1)	Tabac	Loterie
1868.	—	95.93	60.55
1879.		104.20	67.28
1884-85. . . .	86.19	172.91	77.34
1887-88. . . .	57.19	186.57	75.75
1890-91. . . .	62.93	189.34	76.82
1894-95. . . .	71.30	190.20	63.60
1899-1900 . . .	74.16	196.14	70.61

On doit noter que le rendement *net* du monopole du tabac est à peu près 80 o/o, tandis que celui de la loterie varie, depuis 1868, entre des chiffres très divers et se rapproche de 50 o/o.

Sans en faire un monopole, l'Administration des gabelles, avec la loi de 1900, a introduit l'exploitation par l'Etat de la quinine. L'Italie est l'un des pays de l'Europe où la malaria fait le plus de ravages : les pharmaciens dans les campagnes donnaient très souvent de la quinine de mauvaise qualité et à des prix très élevés. L'Etat vend la quinine (dans les pharmacies et dans les bureaux de tabacs) à des prix très modérés. Les résultats sont excellents au point de vue financier et au point de vue social. J'espère avoir plus tard l'occasion de parler plus longuement de cette tentative remarquable au point de vue de la législation.

29. — *Les services publics.* — Les grandes entreprises d'Etat sont, en Italie, surtout les postes, les télégraphes, les téléphones. Dans la catégorie *revenus des services publics* figurent, dans le budget, outre les trois services sus-indiqués,

(1) On doit noter que le prix du sel a plusieurs fois été changé.

Digitized by Google

les *taxes sur l'enseignement public* ; les *revenus des prisons* ; les *amendes judiciaires* et *administratives* ; la *vérification des poids et mesures*.

Revenus des postes et des télégraphes (en millions de fr.).

	Postes	Télégraphes
1868.	15.82	5.31
1879.	27.	8.57
1887-1888	43.99	12.31
1894-1895	50.70	12.17
1901-1902	68.8	15.8

30. — *Les finances locales* ne peuvent pas, même dans leurs lignes générales, être étudiées dans ce rapide exposé qui concerne exclusivement les finances de l'Etat. Nous voulons seulement dire qu'au point de vue du développement de la vie locale, l'Italie n'a ni la centralisation en vigueur en France, ni la décentralisation administrative et le grand développement de la vie locale qui prévaut en Angleterre.

En Italie, les dépenses des administrations locales sont, par rapport aux dépenses de l'Etat, comme 4 est à 10 ; tandis qu'en Angleterre (avant la guerre) elles sont comme 8 1/2 est à 10, et en France comme 2 est à 10. L'Italie est dans une situation moyenne.

VII

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ITALIE.

31. — La situation financière de l'Italie est, en ce moment, excellente à tous les points de vue.

Depuis sa constitution politique, l'Italie a, pour la première fois, une situation financière qui n'a rien à envier aux pays les plus riches de l'Europe. Après des années de déficit, l'Italie n'a pas seulement l'équilibre, elle a des avances remarquables. Elle est aujourd'hui en situation de modifier prochainement les impôts les plus lourds, de faire la conversion de sa dette de 4 o/o (5 o/o nominal) en 3 1/2 o/o.

Depuis 1897-98, les budgets consomptifs de l'Etat ont toujours été clos en excédant de recettes.

1897-1898	+ 9.46	millions
1898-1899	+ 32.66	»
1899-1900	+ 38.42	»
1900-1901	+ 49.91	»
1901-1902	+ 63.6	»

Le Trésor public a réduit toutes les émissions ; depuis que M. Sonnino,

Digitized by Google

plus que tout autre, a réussi à réaliser l'équilibre du budget, le souvenir des difficultés du passé a toujours empêché de commettre de nouvelles fautes.

Les cours de la rente publique montent toujours : la rente 5 o/o (4 o/o net) sur les principaux marchés est cotée au-dessus de 103. L'Italie elle même a racheté une grande quantité de ses rentes.

Il y a encore peu de temps (dans la période 1888-89 à 1892-93) 39 o/o de la rente italienne était à l'étranger et les primes de l'or avaient monté à 16 o/o. Le papier était déprécié ; le crédit faisait défaut.

Aujourd'hui, après de rudes efforts, la rente est au-dessus du pair ; le change a disparu ; les dettes envers l'étranger ont été beaucoup réduites.

A l'heure actuelle, on lutte pour des réformes financières : pour *gli sgravi*, comme l'on dit, pour réduire les impôts. La lutte pour la diminution des impôts s'annonce plus rude que, dans le passé, celle pour l'augmentation. L'Italie méridionale, en effet, a été jusqu'à présent, sinon volontairement, du moins pour des causes politiques, sacrifiée à l'Italie du Nord. On paye beaucoup (quelquefois presque le double) dans l'Italie du Midi et l'action de l'Etat y est moins utile. On doit ajouter que toutes les réformes proposées jusqu'à aujourd'hui (même quand on déclarait les proposer pour l'avantage du Midi) ont été proposées à l'avantage du Nord. Toutefois, M. Sonnino, parmi les hommes politiques en vue, a eu le mérite de proposer deux réformes particulièrement avantageuses pour l'Italie du Midi : 1° législation spéciale ; 2° diminution spéciale des impôts directs dans l'Italie méridionale. Le ministère actuel, présidé par M. Giolitti, devra accepter cet ordre d'idées s'il veut réaliser des avantages pour l'Italie méridionale.

La conversion de la rente se présente dans des conditions très favorables : elle serait en excellente situation si l'Italie ne devait, pas en 1905, établir le nouveau régime des chemins de fer. La majorité de la Chambre et le ministère actuel penchent vers l'exploitation par l'Etat. Ce pourra être une difficulté si la conversion n'est pas faite dans le premier semestre 1904.

Ce n'est que la conversion une fois faite et le régime des chemins de fer une fois établi, que l'on pourra tenter des réformes financières importantes. Jusqu'à ce moment on ne fera que des projets, plus ou moins ingénieux, mais difficilement réalisables. Et lorsqu'on devra essayer des réformes, pénetrera dans la politique italienne un nouvel élément jusqu'à présent oublié et qui sera pour trente ans au moins le plus grand sujet de débats parlementaires et de luttes politiques : l'Italie méridionale. Rétablir l'équilibre entre les différentes parties de l'Italie, sera non seulement un devoir, mais surtout une nécessité.

FRANCESCO S. NITTI,
professeur de science des finances
à l'Université de Naples.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE ÉTRANGÈRE (SUISSE)

Dans notre précédente chronique (V. T. 1er, no 2, p. 338), nous avons essayé de donner une idée d'ensemble du système financier de la Confédération Suisse, comprenant les finances fédérales, cantonales et communales. Cet exposé s'arrêtait à l'année 1903 en ce qui concerne les finances fédérales et à l'année 1901 en ce qui concerne les finances cantonales, ainsi que celles des principales villes suisses. Nous n'avons donc qu'à indiquer les principaux faits financiers qui se sont produits depuis ces deux dates.

I. Finances fédérales.

Rectifions les chiffres du budget de prévision pour 1903, en ce qui concerne les dépenses :

Les recettes probables sont estimées à.	106.430.000 francs
Les dépenses —	110.585.000 —
Soit un excédent de dépenses probables de	4.155.000 francs

Il est à présumer que ce déficit sera considérablement atténué en fin d'exercice, par suite du rendement des douanes, qui est notablement supérieur à celui de l'année précédente (1902), qui elle-même accusait un progrès sur 1901. C'est ainsi que pour le 1er semestre des années 1901, 1902 et 1903, le produit des douanes a été respectivement de :

1901	1902	1903
—	—	—
21.600.000 fr.	23.200.000 fr.	25.070.000 fr.

accusant pour la première moitié de l'année actuelle un excédent de près de 2 millions. Cet excédent semble devoir s'accentuer d'ici la fin de 1903, le second semestre de l'année donnant en général des recettes douanières supérieures à celles du premier.

Digitized by Google

Résultats du Monopole de l'alcool en 1902 (1). — Les recettes du monopole de l'alcool en 1902 se sont élevées à 12.001 705 francs et les dépenses (inférieures à celles prévues au budget) ont été de 6.176.017 francs, d'où résulte un excédent de recettes de 5.825.688 francs. Ce chiffre est un peu supérieur à celui de 1901 (5.631.946 fr.), mais inférieur à celui de 1900 (6.355.537 fr.).

Le produit net du monopole depuis 1887 jusques et y compris 1902, s'élève à 92.249.617 fr. 13, soit (en comptant 1887-88 pour une seule année) une moyenne annuelle de 6.150.000 francs. A la fin de 1902, les répartitions faites aux cantons s'élevaient à 85.767.767 fr. 73. La différence entre ce chiffre et celui du produit net, soit 6.378.026 fr. 04 ayant été employée en amortissements de constructions et d'emprunts. Enfin, il reste un solde disponible de 103.823 fr. 36.

La consommation indigène a été de 129.949 hectolitres, pour une population moyenne de 3 356.049 habitants, ce qui donne 3 lit. 87 d'alcool à 50° par tête. Ce chiffre est très légèrement supérieur à celui de 1901 (3 l. 80). Malgré cette petite recrudescence, on peut constater que la diminution de la consommation de l'alcool a fait de grands progrès depuis 1885, époque où elle était estimée officiellement à 7 lit. 2 par habitant.

Dette publique fédérale. Emprunts. Conversions. — A la fin de 1902, les emprunts s'élevaient à 66.717.000 francs. En mars 1903 a eu lieu un emprunt de 10.000 000 de francs 3 1/2 o/o, ayant pour but le remboursement de pareille somme provenant d'emprunts contractés antérieurement, au taux de 4 o/o, par les Compagnies de l'Union Suisse des chemins de fer et du Nord-Est, dont les réseaux ont été rachetés par la Confédération. La conversion a eu lieu par échange de titres au pair, sans aucune souscription en numéraire.

Dans sa session de mars 1903, l'Assemblée fédérale a approuvé un emprunt de 70 millions de francs au taux de 3 o/o. Cette somme est destinée, jusqu'à concurrence de 42.469.000 francs, à la conversion ou au remboursement des emprunts contractés en 3 1/2 en 1889, 1892 et 1894. Le reste sera employé de la manière suivante : nouvel armement de l'artillerie, environ 21.000.000 de francs ; pour dépenses imprévues et non portées au budget (Hôtel des monnaies, constructions nouvelles à l'Ecole polytechnique fédérale), environ 4.500.000 francs ; pertes sur le cours, frais de timbre, de titres, etc., 2.031.000 francs.

Le Chef du département des finances a, en conséquence, conclu un arrangement avec un consortium franco-suisse, comprenant notamment le Crédit Lyonnais et la Banque de Paris et des Pays-Bas. L'emprunt a été pris ferme par ce consortium à 97 fr. 50.

Lorsque le projet de l'emprunt de 70.000.000 a été présenté, il n'a pas été accueilli sans réserves par les principaux organes de l'opinion. Ils se sont montrés défavorables à la conversion, celle-ci ne devant pas être acceptée

(1) Rapport de la Régie des alcools pour l'année 1902 (en date du 17 avril, paru en août 1903).

Digitized by Google

dans le pays, la banque suisse et sa clientèle ne se contentant pas d'un revenu de 3 o/o, et le nouvel emprunt devant être, par suite, placé complètement à l'étranger. Ils estiment que l'appréciation, assurément très avantageuse, qui est faite du crédit de la Suisse, tient en partie à des circonstances qui n'ont rien à voir avec la situation proprement dite du pays. Il s'agit, comme on sait, de la désaffection momentanée des capitalistes français pour leurs valeurs nationales.

Voici comment s'exprimait le « *Bulletin commercial Suisse* », organe de la Chambre de commerce de Genève, dans un article signé de M. Alfred Georg :

« L'on se demande si la Confédération est bien inspirée en tirant profit de la situation en quelque sorte accidentelle du marché de l'argent (on connaît les causes de l'abondance momentanée des capitaux français) pour faire au profit de la caisse fédérale une économie qui pourrait avoir comme contrepartie une diminution de notre richesse nationale. En effet, le petit capitaliste suisse ne pourrait guère et ne voudra pas consentir actuellement à une nouvelle réduction de ses revenus et il cherchera au dehors, dans des entreprises à la merci de la spéculation ou autrement douteuses, un placement plus rémunérateur pour son argent. Ce que la caisse fédérale aura gagné d'un côté, l'épargne suisse le perdra de l'autre.

« Sans nullement méconnaître les avantages que présentent à certains points de vue les emprunts étrangers, et tout en déclarant que l'Etat a le droit et, dans une certaine mesure, le devoir de se conformer le plus strictement possible, dans sa politique financière, à la loi de l'offre et de la demande, nous croyons que le Conseil fédéral fera bien d'examiner de très près les offres de conversion qui lui sont adressées, en se plaçant non pas au point de vue exclusif de l'intérêt momentané du fisc, mais au point de vue de notre économie nationale dans son ensemble.

« Sans doute, au point de vue de la balance du commerce, les emprunts contractés à l'étranger équivalent pour le moment à un accroissement d'exportation, et le taux actuel de notre change sur France est très éloquent à cet égard. La France nous prête beaucoup d'argent depuis quelque temps. Mais il y a le retour de la foire : les intérêts annuels des sommes prêtées, qui agissent en sens contraire sur le change dès que l'importation des capitaux a cessé ; il y a aussi les inconvénients bien connus des conversions trop fréquentes. »

Le *Journal de Genève* dont l'autorité et la compétence sont bien connues s'exprimait ainsi, espérant que le projet ne serait pas adopté :

« Les capitalistes français croient mieux connaître que leurs voisins les côtés faibles de leurs valeurs nationales, s'en détournent et achètent en remplacement des fonds des pays voisins. En France, on réalise des valeurs françaises, pour acheter des valeurs étrangères, des titres suisses notamment. Ces acheteurs ne tomberont-ils pas de Charybde en Scylla ? Se rendent-ils un compte exact des embarras budgétaires des cantons et des villes suisses, de l'accroissement exagéré des dépenses et des impôts, des conséquences fâcheuses de la politique trop radicale et socialiste de plusieurs de nos cantons, des résul-

Digitized by Google

tats d'applications précipitées des principes du socialisme d'Etat en matière de chemins de fer, de banques, etc. ?

« Et se rendent-ils compte qu'en rendant, par leur intervention factice, plus difficiles les conditions d'existence de leurs nouveaux débiteurs, ils affaiblissent eux-mêmes la sécurité des créances qu'ils acquièrent ? Se rend-on compte, en Suisse, des dangers multiples, au point de vue national, économique et financier, qui résulteront fatalement d'une expatriation excessive des titres nationaux à l'étranger ?

« ... Ces réflexions, ajoute le *Journal de Genève*, et d'autres encore assombrissent nos marchés suisses et s'échangent dans des couches de jour en jour plus profondes et plus nombreuses ; elles pourraient bien devenir un jour prochain le sujet des préoccupations de tous. »

Dans un article subséquent, revenant à la charge, le même *Journal de Genève* disait :

« Sans doute, il est réjouissant de voir l'étranger rendre hommage à la solidité du crédit de la Confédération et nous sommes heureux de constater, comme nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises, que la confiance que les finances fédérales inspirent en France et ailleurs est pleinement justifiée. A ce point de vue, on ne peut que se féliciter de voir la Confédération recevoir, de la part de financiers étrangers, des offres avantageuses pour le placement et la conversion de ses emprunts.

« Mais c'est une tout autre question de savoir si les autorités fédérales doivent profiter de ces offres. »

Et plus loin :

« Nous ne voulons pas insister davantage sur le tort qu'une baisse trop brusque du taux de l'intérêt peut causer et cause en réalité à l'épargne nationale. Mais il faut attirer encore une fois l'attention des Chambres fédérales sur le danger qu'il y a pour la Confédération, au point de vue politique, à placer la plus grande partie de sa rente à l'étranger, surtout du moment que c'est un seul pays qui en absorberait la presque totalité.

« Ce n'est pas que nous ayons la moindre pensée d'hostilité ou de défiance à l'égard de la France. Mais un petit pays ne doit pas se mettre sous la dépendance financière d'un grand Etat. Et c'est se mettre dans une certaine mesure sous sa dépendance financière que de placer, le sachant et le voulant, entre les mains de capitalistes français des centaines de millions de francs de titres de rente fédérale.

« Sans doute, il n'est pas au pouvoir du Conseil fédéral d'empêcher l'exode d'une grande partie de la rente fédérale à l'étranger. Les lois de l'offre et de la demande sont plus fortes que l'action des pouvoirs politiques. Mais encore ceux-ci peuvent-ils ne pas favoriser l'expatriation de la rente en la convertissant à un taux qui ne trouve pas de preneurs en Suisse. »

Et ce n'est pas seulement dans la Suisse française que ces sentiments se sont manifestés contre le projet d'emprunt fédéral. Nous trouvons la même

Digitized by Google

opinion exprimée dans les principaux Journaux de la Suisse allemande, notamment dans les *Basler Nachrichten* et dans la *Neue Zürcher Zeitung*.

Quoi qu'il en soit des discussions auxquelles le projet avait donné lieu, il a néanmoins été adopté. De plus le Gouvernement Suisse, encouragé par les résultats récemment obtenus, se propose d'effectuer un nouvel emprunt 3 o/o de 500 millions pour la conversion des obligations dites des chemins de fer, et c'est à Paris qu'il le négocie.

Circulation fiduciaire. Banque centrale d'émission. — Le rapport annuel pour 1902 de la Commission d'inspection des banques d'émissions, relatif au contrôle des billets, contient des renseignements très intéressants concernant la circulation fiduciaire. Les banques Suisses y sont sévèrement critiquées.

Le nombre des banques d'émission a été, en 1902, de 36, comme l'année précédente. Leur capital s'est élevé de 195.775.000 francs à 197 775.000 francs et le montant de l'émission autorisée a passé de 240.500.000 francs à 241.500.000 francs. Quant à la somme effectivement émise, elle s'est accrue de 238.005.000 francs à 239.622.000 francs au 31 décembre 1902.

Les garanties offertes par les diverses banques d'émissions Suisses en représentation de leurs billets ne sont pas identiques. Ces banques comprennent trois catégories. Le plus grand nombre (22 sur 36), représentant 63,6 o/o de l'ensemble du capital et 60,3 o/o du montant de l'émission, offrent pour garantie le crédit de l'Etat (canton) ; 10 autres banques représentant 15,7 o/o du capital et 9,1 o/o de l'émission offrent pour garantie des dépôts de titres; enfin les 4 banques restantes, formant 20 o/o du capital et 30,6 o/o du montant de l'émission présentent, comme garantie, leur portefeuille d'effets.

Le léger relèvement de l'émission en 1902 est considéré par le Conseil fédéral comme un signe d'atténuation de la crise générale qui s'est fait sentir en Suisse comme ailleurs. « Bien qu'on ne puisse pas considérer ce fait, dit-il, comme le symptôme certain d'un nouvel et rapide essor commercial, il faut cependant supposer qu'au moins pour le moment la stagnation est arrivée à son terme et que les affaires commerciales commencent à reprendre peu à peu quelque vie. Il est possible que le malaise causé par la réaction survenue pendant les années 1900 et 1901 dans bien des domaines n'ait pas totalement disparu et que les plaies qu'à laissées cette période ne soient pas encore cicatrisées ; mais il faut néanmoins admettre que la confiance est ranimée par l'amélioration successive de la situation et qu'un sage esprit d'entreprise, tenant compte des expériences faites, et un désir ardent de travail trouveront de nouveaux champs de féconde activité. »

Cependant, malgré cette appréciation favorable au sujet du développement de la circulation fiduciaire en 1902, le Conseil fédéral trouve exagéré le montant des billets circulant actuellement en Suisse, tant au point de vue de la situation monétaire du pays qu'à celui de la solvabilité (au moins immédiate) des banques. De plus le Conseil fédéral reproche aux banques d'avoir plutôt en vue le bénéfice que l'intérêt bien entendu du commerce.

Le chiffre moyen de l'émission effective a plus que doublé depuis 1883. A

Digitized by Google

cette date il était de 108 millions ; il atteignait 223 millions en 1901, et enfin, en 1902, il s'est élevé à 230 millions de francs.

Cette augmentation des moyens fiduciaires d'un pays dans une période de vingt années qu'aucun incident politique ou d'autre nature n'est venu troubler doit, dit le Conseil, au point de vue économique, être qualifiée d'inquiétante, car elle n'a pas été occasionnée seulement par les besoins naturels et réels du commerce, elle est due en bonne partie à une pratique qui consiste à profiter autant que faire se peut et sous toutes les formes du crédit à bon marché qu'offre le billet de banque et qui détourne celui-ci du vrai but pour lequel il a été créé. La Suisse souffre d'une trop grande abondance de billets, *trop faiblement couverts*. Si l'on veut apporter un remède efficace à la situation monétaire en général, il faut absolument parer à cet inconvénient. Sans vouloir répéter ce qu'il a déjà dit au sujet de la création d'un service de virements et de compensations bien établi et de la popularisation de l'usage du chèque, il croit qu'une institution semblable pour toute la Suisse, accessible à tout le monde, amènerait nécessairement la réduction de la circulation, tout en rendant d'éminents services au commerce.

Cette méconnaissance par les banques suisses du véritable rôle du papier-monnaie apparaît mieux encore dans les mouvements de la circulation effective en 1902. Malgré la stagnation des affaires qui a caractérisé les trois premiers trimestres de l'année et a seulement fait place à une légère reprise pendant les derniers mois, on s'est trouvé à la fin de cette période devant une augmentation de la circulation moyenne de près de 9 millions. Cette circulation atteignait, en effet, 206-3 millions, contre 197 1/2 millions en 1901. Voici comment le Conseil fédéral explique ce phénomène :

« Les banques suisses d'émission ne sont pas, pour la plupart, de véritables banques d'émission ; elles ne mettent pas en circulation leurs billets, comme le font les grandes banques centrales de l'étranger, dans l'unique but de faciliter les transactions et les paiements ; elles n'emploient pas leurs billets seulement pour régler les besoins du trafic commercial, mais s'en servent surtout pour faire beaucoup d'affaires. Dans ces conditions, le billet suisse perd le rôle qui lui a été assigné et prend celui de capital de roulement ; il n'est plus exclusivement mis à contribution pour les affaires d'escompte, mais bien pour toute autre espèce de crédit. Nos établissements ont trop en vue l'idée du gain et sont stimulés dans cette voie par notre malencontreux système d'impôts, de sorte que dans des moments de calme général dans les affaires, lorsque se fait sentir un manque persistant de bon papier pour alimenter leur portefeuille, elles cherchent ailleurs l'emploi de leurs billets.

« Cette circonstance a empêché les banques, pendant cette période comme précédemment, de garder une assez forte réserve pour les moments de grande demande sur le marché et, du fait qu'elles veulent placer toujours et à tout prix leurs billets, il est résulté que ceux-ci n'ont pas été disponibles au bon moment, alors qu'ils auraient pu trouver leur véritable emploi. »

Digitized by Google

Il est intéressant de mettre en regard du montant des émissions, le chiffre de l'encaisse métallique des banques aux diverses époques indiquées :

En 1883, pour une émission de 108 millions l'encaisse métallique était de 57.400.000 francs.

En 1901, pour une émission de 223 millions, l'encaisse métallique était de 117.000.000 de francs.

En 1902, pour une émission de 230 millions, l'encaisse métallique était de 114.400.000 francs.

Quant à la circulation non couverte par des espèces, elle n'a pas suivi la même marche que l'encaisse. En effet, elle était, en 1883, de 33.900.000 francs; de 80.600.000 francs en 1901 ; mais tandis que l'encaisse s'abaissait en 1902, cette circulation non couverte s'élevait jusqu'au chiffre de 91.900.000 francs. — Le *Bulletin de la Chambre de commerce de Genève* a publié récemment à ce sujet un tableau très complet montrant la gravité de la situation.

Il y a là un ensemble de considérations qui militent fortement en faveur de l'établissement d'une banque unique d'émission.

Cette question de la création d'une banque centrale d'émission est depuis longtemps à l'ordre du jour en Suisse. Elle a été soumise au peuple par voie de referendum il y a déjà dix ans. Enfin, il y a deux ans, un projet d'établissement de banque d'émission mixte, fondée avec le concours de la Confédération, des cantons et des particuliers, mais qui, en fait, était une véritable banque d'Etat fédérale, n'a pas pu aboutir, par suite de l'impossibilité dans laquelle s'est trouvée la Commission nommée par le Conseil des Etats (représentant les Cantons) et le Conseil national (Chambre des députés) de tomber d'accord sur la ville qui devait être le siège de la future banque. Les voix se partagèrent entre Berne, la ville fédérale, et Zürich, la place bancaire la plus importante de la Suisse. Par suite de ce manque d'entente, le projet n'eut aucune suite.

Mais la question n'était pas pour cela enterrée et elle revint bientôt à l'ordre du jour parlementaire. C'est ainsi qu'après l'échec du projet, M. von Arx, membre du Conseil des Etats, déposa devant cette Assemblée et y fit voter une motion ayant pour but la révision de la loi de 1881 qui règle l'émission des billets de banque (1). En même temps, M. Scherrer-Fullmann, dans une motion contraire à la précédente, invitait le Conseil fédéral (Conseil des Ministres-Gouvernement) à présenter un nouveau projet de banque centrale ayant pour base le projet de banque d'Etat pure, bien qu'il ait été rejeté par le *referendum* populaire, et en tenant compte des intérêts des banques cantonales. Cette proposition est venue en discussion au mois de mars dernier.

Après discussion, la motion votée par le Conseil national a été toute différente

(1) En 1892 a paru sous le nom de M. Charles Scherer un projet de banque sur base fédérative, à l'aide de capitaux privés, sans absorber ni supprimer les banques d'émission existantes. Le seul objet social devait consister dans le monopole de l'émission, ayant comme conséquence les opérations d'escompte, à l'exclusion de toutes autres opérations de banque, ce qui est à peu près le système des grands instituts d'émission européens. Cette solution est, à notre avis, la seule véritablement pratique.

Digitized by Google

de celle qui lui avait été proposée. L'assemblée s'est rangée à l'avis de M. Ador. Celui-ci, dans un de ces beaux discours dont il est coutumier, tout en reconnaissant les graves inconvénients du système actuellement en vigueur, s'est efforcé de prouver que la situation n'est cependant pas aussi inquiétante que l'indique le rapport de la Commission des banques d'émission (V. ci-dessus) dont les critiques lui paraissent trop pessimistes. En effet, déjà introduites, par un concordat conclu en novembre 1901, les banques d'émission ont pris des dispositions en vue de fixer le taux officiel de l'escompte, empêcher l'exportation du numéraire et réduire le montant de la circulation quand cela peut devenir nécessaire. M. Ador a reconnu cependant que ces modifications et celles qui pourront être apportées dans l'avenir ne doivent pas empêcher le Conseil fédéral de poursuivre la création d'une banque centrale d'émission, mais d'après un autre système que celui proposé par M. Scherrer-Fullmann, qui a déjà été rejeté par le peuple.

Enfin, le Chef du département (ministre) des Finances, M. Comtesse, s'est déclaré franchement hostile au système tendant à la création d'une banque d'Etat pure, système condamné par le peuple suisse. A la suite de ces déclarations très nettes, le Conseil national a voté une résolution, invitant le Conseil fédéral à présenter un projet de banque centrale en exécution de l'article 39 de la Constitution.

Il résulte de ce vote, et c'est là le point important, que le projet de banque d'Etat pure semble être cette fois-ci rejeté définitivement. La parole appartient maintenant au Conseil fédéral qui aura à se prononcer sur les deux propositions qui lui sont soumises, tendant l'une à la révision de la loi de 1881 sur l'émission des billets de banque, l'autre demandant un nouveau projet d'établissement de banque centrale. Nul doute qu'il ne trouve une solution permettant de remédier aux inconvénients de la situation actuelle.

Et maintenant, que faut-il penser de l'information suivante donnée par un journal très compétent en matière financière et toujours bien informé *Le Moniteur des Intérêts matériels* de Bruxelles, dans son numéro du 16 août 1903 :

« On mande de Francfort que le ministre des finances de *Suisse* est actuellement en train d'étudier un projet de création d'une *banque d'Etat, avec privilège d'émettre des billets*. Il est question d'un capital de 50 millions de francs, divisé en 100.000 actions de 500 francs chacune. — 40.000 d'entre elles seraient mises en souscription publique, 40.000 seraient réservées à divers cantons et 20.000 réservées aux banques autorisées jusqu'à présent à émettre des billets ; en tout cas, il n'y aura pour le moment que 50 p. c. à payer sur les titres.

« Le conseil d'administration de ce nouvel établissement sera composé de quarante membres, dont quinze nommés par les actionnaires et vingt-cinq par le Conseil fédéral. Le privilège d'émettre des billets aura une durée de quinze ans ; tous les billets de banque actuellement en circulation devront être retirés avant trois ans. Le choix de la ville où sera fixé le siège social n'est pas encore fait ».

Ne semble-t-il pas au lecteur, ajoute le grand journal belge, qu'il a déjà eu

Digitized by Google

connaissance de quelque projet semblable qui a avorté ? Le phénix a beau renaître de ses cendres, c'est bien encore et toujours la banque d'Etat, c'est-à-dire le service du crédit de banque et d'escompte remis aux mains des hommes politiques. S'il y avait un doute à cet égard, il suffirait de considérer la composition projetée du conseil d'administration. Très nettement les destinées de la banque centrale d'émission sont livrées à une majorité désignée par un corps politique. Lorsqu'on veut sainement éviter cette influence prépondérante, tout en conservant à l'Etat sa part d'action et de contrôle, on se borne à faire *gouverner* la banque d'émission par une personnalité nommée par le pouvoir exécutif et choisie le plus souvent parmi les hommes rassis et disposés à être plutôt des arbitres que des dirigeants effectifs.

La Banque de France ne serait pas ce qu'elle est, après avoir traversé pas mal de révolutions et de guerres, si, il y a un siècle, on l'avait constituée, au point de vue directorial, selon la formule qu'on vient de lire.

Tout commentaire serait superflu.

Chemins de fer fédéraux. Le développement de l'étatisation (1). — L'exploitation du chemin de fer du Jura-Simplon est passée aux chemins de fer fédéraux depuis le 1er mai 1903, bien que les négociations en vue du rachat, commencées en 1900, ne soient pas encore terminées, et la Compagnie est entrée en liquidation. En 1902 est intervenu un arrangement sous la condition d'un prix de rachat de 104.000.000 de francs. En juillet 1903, cet arrangement a été renouvelé et il a été stipulé que la Compagnie du Jura-Simplon cède tout son capital mobilier et immobilier, dans l'état où il se trouvait au 1er janvier 1903, à la Confédération en propriété, sans avoir égard aux changements que ce capital a pu subir depuis le 1er janvier. En échange, la Confédération paiera à la Compagnie une somme de 104 millions de francs en obligations fédérales 3 1/2 o/o de l'emprunt de 1899 au pair, avec intérêts depuis le 1er janvier 1903 jusqu'au jour du paiement. Le contrat est nul, dans le cas où il ne serait pas approuvé par le Conseil fédéral et la Commission de liquidation au plus tard le 31 octobre 1903.

Le transfèrement de la concession italienne Iselle-Domodossola à la Confédération a donné lieu à des difficultés particulières. Il n'existe aucun traité obligeant l'Italie à transférer ladite concession en cas de rachat de la ligne du Jura-Simplon. Une déclaration à ce sujet de l'ancien ministre M. Visconti Vanosta, du 29 juillet 1898, ne fut pas considérée comme liant l'Italie, et n'a été reconnue dans une certaine mesure qu'après de longues négociations. Le Parlement italien a approuvé, le 16 mai 1903, le transfèrement de la concession du Simplon à la Confédération. Dans l'arrangement conclu, l'Italie a su de nouveau exploiter à son profit une situation embrouillée, ainsi que permettent de s'en rendre compte les textes ci-après.

Ainsi, dans l'art. 13 du contrat de 1895, il était dit :

1. V. *Schweizerischer Finanz-Jahrbuch 1903*. Article de M. le Dr en droit J. Steiger, p. 264 et 270, à Berne Polytechnische Verlagsanstalt A.-G.

Digitized by Google

« La Compagnie du chemin de fer du Jura-Simplon ne peut être tenue à l'installation d'une seconde voie aussi longtemps que les recettes brutes d'exploitation de la ligne Brig-Domodossola ne dépasseront pas 40.000 francs par kilomètre. Pour le cas où la pose de la seconde voie serait demandée par le gouvernement italien, celui-ci est tenu de contribuer à la dépense au moyen d'une *subvention de 10 millions de lire* (fr.) payable immédiatement après l'achèvement des travaux, de même que de continuer cette seconde voie entre Iselle et Domodossola. Si, par contre, la seconde voie est construite par la Compagnie, de son propre gré, le gouvernement italien est seulement obligé de la prolonger entre Iselle et Domodossola ».

Maintenant voici par quelles conditions défavorables ledit article a été remplacé :

« La Confédération suisse s'oblige, *sans aucun subside de l'Italie*, à construire une seconde voie, aussitôt que le produit brut aura dépassé 50.000 francs par kilomètre de longueur réelle sur la ligne Brig-Domodossola. La seconde voie doit être ouverte au commerce 5 ans au plus tard après la fixation officielle de ce dépassement de 50.000 francs. L'Italie s'oblige, dans le même délai, à placer la seconde voie Iselle-Domodossola ».

La subvention de 600.000 francs stipulée en son temps par l'Italie à la Compagnie du Jura-Simplon tombe par suite, et ce qui aurait été payé depuis le 5 mai 1902 doit être restitué. De même, le gouvernement italien n'a aucun risque à courir relativement au temps de l'achèvement du tunnel. L'arrangement règle une série de points militaires. Le transfèrement de la concession par l'Italie, ainsi que l'approbation par l'Assemblée fédérale, peuvent être considérés comme réglés. Le rachat amiable du Jura-Simplon a été reconnu aussi, après des discussions interminables, par les communes italiennes qui se sont obligées à des subventions, ainsi que par les cantons suisses participants. Les négociations étaient conduites par la commission de liquidation, assistée d'un comité italien et par l'ambassadeur suisse à Rome.

Une question qui n'est pas encore réglée est celle du transfèrement à la Confédération du contrat de la Compagnie du Jura-Simplon avec les entrepreneurs du tunnel, MM. Brand, Brandau et Cie, qui n'est pas prévue au contrat de construction. Cette maison a déclaré, comme on sait, ne pouvoir continuer les travaux si on ne lui accorde pas une prolongation du délai de construction, une indemnité pour certaines dépenses, etc. Le contrat dont il s'agit ne pourra passer à la Confédération qu'autant que celle-ci se sera mise d'accord avec les entrepreneurs sur les facilités à leur accorder. Les négociations sont conduites par la commission de liquidation du Jura-Simplon qui n'accepte cependant que ce qui convient à la Confédération. Celle-ci est obligée vis-à-vis de l'Italie à construire le Simplon, de sorte qu'une entente devra intervenir avec les entrepreneurs si la Confédération veut terminer la construction de bonne heure, ce qui est du reste dans l'intérêt des chemins de fer fédéraux.

Ce qui précède montre que le rachat des chemins de fer Suisses n'est pas sans présenter d'assez nombreuses difficultés, ainsi que divers mécomptes, notamment en ce qui concerne le prix qui a été payé pour les réseaux rachetés jusqu'à présent.

Digitized by Google

Pour engager le peuple Suisse à voter le rachat, le message gouvernemental de 1897 avait estimé à un prix excessivement bas les diverses lignes de chemins de fer devant former le réseau fédéral. Voici quels étaient les prix prévus par le message et ceux qui ont été réellement payés :

Compagnies	Estimation du Message	Prix payé	Différence	Majoration 0/0
Central. . . .	54.300.000	75.000.000	+ 20.700.000	36.8
Nord-Est . . .	54.101.000	82.000.000	+ 27.899.000	51.7
Union	31.700.000	40.000.000	+ 8.300.000	26.2
Jura-Simplon. .	81.500.000	104.000.000	+ 22.500.000	27.6
	221.601.000	301.000.000	+ 79.399.000	

Il résulte de ce tableau que, pour les quatre réseaux actuellement rachetés, — le cinquième et dernier, celui du Gothard ne peut l'être qu'en 1909 — le prix payé a dépassé de 79.399.000 francs soit 35,82 o/o celui prévu par l'estimation ; et on sait que c'est le chiffre peu élevé de cette dernière qui a entraîné le vote du peuple Suisse en faveur du rachat. Il faut, du reste, ajouter que, même au prix payé, cette opération constitue encore, semble-t-il, une assez bonne affaire pour le pays.

Au point de vue des résultats de l'exploitation, on ne pourra se livrer à une comparaison qu'après l'exécution du rachat.

Le compte pour 1902 donne un excédent du compte de profits et pertes de 4.422.419 francs (sans amortissement qui sera seulement prélevé à partir de 1903). Cette somme a été employée, pour 400.000 francs, en indemnité au personnel de l'ancien chemin de fer Central, le reste en déduction de certains comptes pour un total de 2.873.784 ; enfin une somme de 948.635 francs a été reportée à nouveau.

II. Finances cantonales.

Comme pour notre précédente chronique nous empruntons à M. le Dr Steiger, qui s'est fait une spécialité de l'étude des finances cantonales et communales, les renseignements qui suivent sur la situation des cantons et sur les emprunts émis pendant le second semestre de 1902 et le 1er semestre de 1903 (1).

Nous avons peu de chose de nouveau à dire au sujet de la situation financière des cantons. Elle s'est plutôt améliorée, depuis une année, pour ceux de Berne, Lucerne, Tessin, Vaud et Neuchâtel.

(1) Ces renseignements viennent de paraître dans le *Schweizerisches Finanz-Jahrbuch* 1903, dont nous recommandons la lecture aux personnes qui veulent se documenter sur toutes les questions d'économie politique et de finances publiques ainsi que sur les industries concernant la Suisse. De plus, cet annuaire continue la mise à jour de l'ouvrage de M. le Dr en droit Steiger « *Grundzüge des Finanzhaushalter der Kantone und Gemeiden* » 1903, que nous avons déjà signalé.

Digitized by Google

Ce résultat est dû soit à une plus forte pression de la vis fiscale, soit à de nouvelles impositions.

Tel a été le cas pour le canton de Vaud, où a été introduite en 1903 une taxe personnelle unique de 3 francs par tête : Sont soumises à cette taxe toutes les personnes majeures domiciliées ou en résidence dans le canton, hommes ou femmes, nationaux ou étrangers, ainsi que les sociétés ou succursales qui y exercent une industrie ou un commerce. Sont également soumises à cette taxe toutes personnes ou sociétés ne résidant pas dans le canton, mais y exerçant d'une manière permanente une industrie, un commerce ou une profession quelconque. De plus, l'impôt sur les chiens a été élevé de 10 à 15 francs ; celui sur les automobiles jusqu'à 6 chevaux de 50 francs à 80 francs, et le maximum à 200 francs au lieu de 150. Enfin, une nouvelle loi d'impôt communale est entrée en vigueur depuis le 1er janvier 1903 ; elle diffère peu de celle de 1892.

En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, les autorités s'occupent activement de rétablir l'équilibre budgétaire. En avril 1903, le grand Conseil a approuvé une nouvelle loi d'impôt. Il a également accepté une proposition concernant l'allocation d'une contribution d'Etat montant à 30 o/o de celle des communes pour l'érection de bureaux de travail et de secours en faveur des horlogers sans travail.

Nous extrayons les dispositions suivantes de la loi d'impôt :

Art. 2. Chaque année, le Grand Conseil détermine par le budget le taux de l'impôt sur les *fortunes* et le taux de l'impôt sur les *ressources*, suivant les exigences de la situation.

Art. 3. Toute augmentation du taux de l'impôt direct au delà de deux francs pour mille sur les fortunes et d'un franc vingt centimes pour cent sur les ressources devra faire l'objet d'un décret spécial, sur lequel pourra s'exercer le *referendum*.

Art. 4. La somme à verser chaque année à la *Caisse cantonale d'assurance populaire* est prélevée sur le produit de l'impôt direct.

Les exemptions d'impôt s'appliquent au mobilier jusqu'à 2.000 francs. Des déductions sont également accordées en ce qui concerne le revenu :

Fr. 400 par contribuable célibataire ou veuf sans enfants ; fr. 600 par contribuable chef de famille, et fr. 200 pour chacun des enfants âgés de moins de 18 ans qui existaient au 1er janvier de l'année. Le contribuable qui justifie entretenir un ou plusieurs enfants orphelins ou abandonnés, âgés de moins de 18 ans, peut aussi déduire de ses ressources une somme de fr. 200 par enfant ainsi entretenu. Cependant, le cas d'indigence excepté, ces déductions ne dispensent pas le contribuable de payer un *impôt personnel* de un franc considéré comme un minimum de contribution aux services publics. Les dispositions du présent article ne sont applicables ni aux *personnes juridiques*, ni aux contribuables externes.

Le nouvel impôt tant sur la fortune que sur les ressources n'est pas progressif.

Des dispositions spéciales concernent les sociétés anonymes et les actionnaires demeurant dans le canton.

En somme, la situation financière du canton s'améliore. Cette amélioration résulte aussi de l'élévation du prix de vente du sel, ainsi que des permis de séjour.

Digitized by Google

En ce qui touche les autres cantons, on ne peut vraiment parler d'une « misère financière » que pour le canton de Zürich, où les impôts d'Etat et les impôts communaux ont atteint un taux insupportable, et aussi peut-être pour Genève. Ce n'est pas à dire que rien ne laisse à désirer dans les autres cantons, notamment en ce qui concerne la question des appointements qui donne lieu à de nombreuses plaintes. Les autorités sont prudentes, car elles savent bien que toute nouvelle forte pression de la vis fiscale ne serait pas acceptée par le Souverain et leur coûterait leur popularité. Le rejet décisif de la loi d'impôt du canton d'Argovie, en juin 1903, est un signe des temps très spécial pour ceux qui élaborent de nouvelles lois d'impôt et croient pouvoir les faire accepter au peuple par toutes sortes d'artifices. A Zürich et à Berne on légifère bravement, mais aujourd'hui déjà on a conscience que fatalement la nouvelle loi d'impôt sera une création mort-née. Dans le canton de Genève les lois d'impôt en préparation doivent plutôt trouver grâce. Le Conseil d'Etat les fait sortir de terre depuis quelques années comme des champignons, ce qui rapporte annuellement au fisc un supplément d'environ 600.000 francs. Malgré cela, le compte de 1902 se clôt encore avec un déficit de plus d'un million de francs, ce qui rend nécessaires de nouvelles élévations d'impôt. Il est regrettable que Genève ait négligé, depuis quelques années, les traditions d'une économie financière prévoyante, au sujet de laquelle, le Département des finances est moins coupable que d'autres facteurs. Du reste, le temps viendra bientôt aussi à Genève où la pression continue de la vis fiscale ne pourra plus s'exercer, ainsi que cela a lieu aujourd'hui à Zürich, en Argovie et dans le Tessin.

Si regrettable que soit cet état de choses, il a cependant son bon côté, il force même les autorités à épargner dans la *législation*. Ce qui, par exemple, a mis le canton de Zürich dans la gêne, c'est la législation sans cervelle consistant à supprimer les charges des communes en matière de routes, écoles, assistance, travaux d'amélioration, etc. On a laissé contracter de mauvaises habitudes aux communes, on les a élevées à mendier des subventions ; mais on a fait peser sur le canton un poids sous lequel il menace de succomber. Ce pillage a arraché un cri de terreur au Directeur des Finances qui n'est cependant pas réactionnaire. La révision de la loi fiscale s'impose. Il est d'autres sources de recettes qui doivent être mieux exploitées. On se rend compte qu'on ne peut plus toujours se retourner impunément vers les impôts directs : cela donne aux grandes villes une mauvaise réputation.

Le jugement suivant ne s'applique pas seulement à Zürich, mais encore à toutes les grandes villes suisses : « Qui voudrait vivre en rentier à Zürich si, par suite du taux actuel de l'impôt, l'Etat et la commune exigent ensemble du 1/4 au 1/3 des rentes. Celui qui n'est pas attaché à la glèbe s'en va. De ceux qui ne peuvent pas le faire, beaucoup cherchent à adoucir la charge de l'impôt. Ils le font en partie par des déclarations inexactes, en partie par absence de déclaration, se gardant de donner à la commission d'impôt des renseignements positifs sur leur situation de fortune». Il ne s'agit pas seulement de gens qui émigrent, mais de ceux très nombreux qui voudraient venir

Digitized by Google

demeurer ici, et qui abandonnent ce projet par suite de la crainte des impôts. Cet état de choses est même un bien si des cantons comme Zürich se trouvent placés en présence d'une situation telle, qu'ils doivent reviser leur loi d'impôt avec fixation d'un taux maximum, et laisser la machine législative marcher lentement.

Un phénomène particulier mérite d'être signalé : l'augmentation des recettes qui s'était manifestée jusqu'en 1902 est devenue stationnaire, et même elles ont une tendance à revenir en arrière. Voici quelques exemples à cet égard :

	1902	1901	1897
Zürich.	6.781.302	7.142.399	6.571.710
Berne.	6.526.901	6.548.313	4.790.830
Schwyz	210.165	213.647	214.900
Glaris.	405.851	418.899	416.560
Fribourg	1.254.348	1.280.919	1.077.075
Schaffhouse	351.815	356.835	319.750

Dans d'autres cantons, l'excédent des recettes provenant des impôts en 1902 est très faible par rapport à 1901. Tel est le cas pour Soleure, Unterwald-le-Haut, Bâle-Campagne, les deux Appenzell, Valais et Vaud, c'est-à-dire, en somme, pour la majorité des cantons.

Ces chiffres montrent que les impôts directs sont assez exploités, bien qu'il y ait encore çà et là quelque lieu où la cote d'impôt puisse être élevée.

D'un autre côté, les *dépenses* augmentent. En 1897 elles s'élevaient (sans Unterwald-le-Bas) à 104.800.000 francs ; en 1900 à 121.428.000 francs ; en 1902 à 128.040.000 francs. On comprend que les cantons, en présence de cette situation, ne veuillent abandonner aucune source de recettes, et que le projet d'une banque fédérale ne soit réalisable que si les cantons sont indemnisés pour la perte que leur occasionnera la disparition de l'impôt sur les billets de banque. M. Steiger pense qu'après la conclusion des traités de commerce un meilleur compromis financier devra intervenir entre la Confédération et les cantons. Cependant, il ajoute immédiatement que jusque-là la question n'est pas mûre pour la décision ; car, dit-il avec raison, un tarif est avant tout une question *économique* qui veut être réglée autant que possible en dehors des considérations fiscales (bien que cela ne paraisse guère être actuellement le cas avec le nouveau tarif douanier). Il n'en va pas de même avec l'élaboration de la *législation sur l'alcool* concernant l'élévation du prix de vente de l'alcool par l'administration, qui pourrait donner aux cantons un excédent de recettes important. Une révision partielle de la loi des *subventions* devrait apporter plus de soulagement aux cantons, et c'est le contraire qui est aujourd'hui le cas. Du reste, actuellement, les cantons n'ont rien à attendre de la Confédération, car là où il n'y a rien le roi perd ses droits. Par contre, il y a encore quelque chose à faire dans le domaine des impôts spéciaux, sinon dans la même mesure pour tous les cantons. En somme, la situation financière n'est pas partout si mauvaise, là où on légifère avec prudence, où des

Digitized by Google

autorités économes président aux destinées de l'Etat et où le pouvoir législatif (Grand Conseil) ne s'imisce pas trop dans le gouvernement.

Emprunts cantonaux. — Le canton de St-Gall a émis en juillet 1902 un emprunt de 6.000.000 de francs à 3 1/2 o/o au cours de 98,50 o/o en obligations de 1.000 francs ; sur cette somme, 5.000.000 de francs sont destinés à la conversion d'un précédent emprunt contracté en 3,3/4 o/o.

Le canton des Grisons a contracté en septembre 1902 un emprunt de 9.000.000 de francs à 3 1/2 o/o pour convertir un emprunt de pareille somme émis en 1895, à 4 o/o, pour les chemins de fer Rhétiens. Le prix d'émission a été de 98 fr. 50 en titres de 1.000 francs.

Au mois de décembre de la même année, le canton de Fribourg a émis en vue de la fondation d'un hôpital cantonal et d'une clinique un emprunt qui diffère des types généralement adoptés. Il s'agit de 7.500.000 francs en obligations de 15 francs ne portant pas intérêt, émises à 16 francs, avec 4 tirages par an. Le remboursement doit avoir lieu en 65 années. D'après un plan d'amortissement les obligations sorties la première année seront remboursées à 17 francs et ensuite successivement jusqu'à 26 francs.

Le même canton de Fribourg a contracté en mai 1903 un emprunt de 40.000.000 de francs 3o/o, destiné pour partie au remboursement d'un précédent emprunt datant de 1887 émis à 3 1/2 o/o, et d'un autre emprunt à lots émis en 1860, et pour le reste à l'élévation du capital d'exploitation de la banque cantonale. Le cours d'émission a été de 95.50, en obligations de 500 francs.

Le canton de St-Gall a de nouveau fait appel au crédit en juin 1903, au moyen d'un emprunt de 3.000.000 de francs 3/2 o/o, au cours d'émission de 99,50, dont 1.500 000 francs destinés à la conversion de séries d'emprunts antérieurs. Les 1.500.000 francs restants ont été pris ferme en obligations de 1.000 et de 5.000 francs.

Enfin le canton de Bâle-Ville a émis, en juin, un emprunt de 5.000.000 de francs 3/2 o/o en vue de l'élévation du capital de dotation de la banque cantonale.

Il ne saurait entrer dans le cadre de cette chronique de donner le détail des faits intéressant chacun des cantons en particulier, ainsi que leur situation financière et celle des principales villes. Le lecteur trouvera tous les renseignements désirables dans le *Schweizerisches Finanz-Jahrbuch 1903* de M. le Dr Steiger, auquel nous ne pouvons mieux faire que de le renvoyer.

Dietikon (Zurich), Septembre 1903.

CHARTON.
Professeur à l'école Polytechnique fédérale de Zürich.

Digitized by Google

CHRONIQUE FINANCIÈRE FRANÇAISE

SOMMAIRE : 1. Histoire de l'extension du principe inscrit dans la loi du 29 juin 1872 relative à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — 2. Les Propositions d'impôt sur le revenu des créances hypothécaires. — 3. La taxation des rentes viagères. — 4. Projet d'impôt sur les contrats d'assurances sur la vie et sur les contrats de rente viagère. — 5. Projets sur le service de Trésorerie.

La difficulté d'établir l'équilibre des budgets sans recourir à des expédients financiers, a fait songer à l'établissement d'impôts nouveaux. Il en est trois principaux que l'on a proposés : 1° l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires (proposition Deléglise) ; 2° *la taxation des rentes viagères* (projet Rouvier) ; 3° l'impôt sur les contrats d'assurance sur la vie et sur les contrats de rente viagère (projet Rouvier). La deuxième de ces taxes a failli être adoptée par le Parlement.

Ces propositions se rattachent étroitement à la très curieuse histoire de la taxation du revenu des valeurs mobilières. Cette histoire mérite d'être rappelée sommairement.

I

On sait que les lois du 29 juin 1872 et du 26 décembre 1890 ont frappé le revenu des valeurs mobilières d'un impôt de 4 p. o/o. Cette taxe est destinée à atteindre « les revenus produits par les capitaux que le propriétaire ne fait pas valoir lui-même ».

De cette idée générale, la loi a fait des applications multiples :

Lorsque l'on imposa, en 1872, le revenu des valeurs mobilières, on établit deux taxes : 1° Une loi du 28 juin 1872 autorisa le prélèvement d'une contribution de 2 p. o/o sur le revenu des *créances hypothécaires* ; 2° La loi du 29 juin 1872 établit un impôt sur le revenu de 3 p. o/o sur : *a*) les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques ; *b*) les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements

Digitized by Google

publics, ainsi que des sociétés, compagnies et entreprises quelconques; *c*) les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions ».

Tout de suite, cette double taxation parut, étant donné l'idée qui est à la base de la taxation, à la fois *trop large et trop étroite.*

Trop large. Puisque l'on ne voulait atteindre que les revenus des capitaux que le propriétaire ne fait pas valoir lui-même, il ne fallait pas soumettre à la nouvelle taxe les parts d'intérêts dans les sociétés commerciales *en nom collectif* ; de plus, dans les *sociétés en commandite simple* où il y a deux séries de capitaux — ceux du commandité que celui-ci fait valoir lui-même, ceux des commanditaires que les propriétaires confient au commandité, — il fallait, comme la loi de 1872 le faisait pour les sociétés en commandite par actions, taxer la *commandite*, mais non les capitaux des commandités.

Trop étroite. La formule de la loi du 29 juin 1872 n'était pas assez souple pour atteindre tous les bénéfices réalisés par l'exploitation des capitaux. C'est ainsi, en particulier, qu'échappaient à la taxe, les rentes sur l'Etat; les bénéfices réalisés par les congrégations religieuses et capitalisées par elles ne payaient pas non plus la taxe ; les bénéfices accumulés par les établissements débiteurs et distribués aux porteurs d'obligations sous la forme de lots ou de primes de remboursement échappaient à l'impôt ; les bénéfices réalisés par les compagnies de rentes viagères et distribués à leurs clients sous forme de rentes viagères ainsi que les bénéfices réalisés par les compagnies d'assurances sur la vie et distribués à leurs clients sous forme de distributions de primes par participation aux bénéfices, les revenus des créances chirographaires, etc. étaient dans le même cas. Une subtile analyse du mécanisme de beaucoup d'opérations ferait, sans doute, apparaître de nouveaux cas d'application de l'idée inspiratrice de la taxe sur le revenu.

Incontestablement, les besoins d'argent, qui sont si pressants dans tous les Etats modernes avec le développement colossal des services publics, sont un stimulant puissant à cet esprit d'analyse fiscale. C'est ce qui est arrivé. Les lacunes de la taxation ont apparu comme une riche mine à exploiter. On a reproché aux Ministres des finances en peine d'assurer l'équilibre budgétaire de n'avoir pas recours à un moyen si légitime d'obtenir des ressources supplémentaires par le jeu normal des principes.

Le reproche n'a pas été toujours fondé. A l'application générale de l'idée lancée en 1872, il y a des obstacles dont les deux principaux suivants :

1° Il y a d'abord la question de savoir si l'application que l'on propose pour un cas particulier est pratiquement réalisable.

2° Il faut aussi savoir qui va payer l'impôt, soit directement, soit indirectement par suite de la répercussion de l'impôt. Le système général a beau affirmer la règle de l'tmpôt réel, c'est-à-dire de la taxation sans se préoccuper de la personne du redevable, les faits sont plus forts que les théories ; tous les jours davantage, le législateur s'inquiète de savoir qui paiera l'impôt. Si

Digitized by Google

les futurs redevables sont des individus à ressources modestes, la loi se laisse facilement aller à écarter les taxes et à établir des exemptions. Il en est de même lorsque la charge de l'impôt doit indirectement atteindre, par voie de répercussion, des individus peu fortunés ; en d'autres termes, lorsqu'une taxe destinée, dans l'esprit du législateur, à atteindre certains individus ira frapper, en réalité, par le phénomène de la répercussion, une autre catégorie d'individus sur lesquels les contribuables de droit réussiront à rejeter en tout ou en partie la charge que la loi veut leur imposer, l'on hésite et, en définitive, l'on recule devant l'application logique des principes.

Voilà les écueils qu'ont rencontré les projets d'impôt sur le revenu de certaines valeurs mobilières.

Si l'expérience doit servir à quelque chose, peut-être ne sera-t-il pas inutile de retracer les principaux incidents de la taxation ou des tentatives de taxation du revenu des valeurs mobilières. Par là, nous verrons ce qui est possible ; par là aussi s'expliqueront certaines solutions de détail contraires, en apparence, à l'idée générale qui est à la base de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et que des esprits superficiels pourraient considérer comme des lacunes à combler.

Voici, d'abord, ce qui a été fait depuis 1872.

1° Tout de suite, l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires a été supprimé le 18 décembre 1872, avant d'avoir fonctionné.

2° La loi du 21 juin 1875, art. 5, a soumis à l'impôt sur le revenu les lots et primes de remboursement. C'était logique et pratique.

3° Quelques mois plus tard, la loi du 1er décembre 1875 apporta trois nouvelles retouches à la loi du 29 juin 1872.

a) Elle déclara exemptées de l'impôt sur le revenu les parts d'intérêts dans les sociétés *commerciales en nom collectif*. Comme, en 1875, il y avait pour 2 779 millions de capitaux déclarés dans les sociétés en nom collectif, rapportant à 5 p. o/o un revenu de 139 millions de francs, le Trésor abandonna — le taux de l'impôt étant alors de 3 p. o/o — une recette annuelle de plus de 4 millions de francs.

b) La loi de 1875 distingua *dans les sociétés en commandite simples* — comme le faisait la loi de 1872 pour les sociétés en commandite par actions — les bénéfices de la commandite et les bénéfices des gérants ; seule, la commandite fut soumise à l'impôt sur le revenu.

c) Prenant en considération la situation modeste des *sociétés coopératives, formées exclusivement entre des ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques*, la loi de 1875 les déclara exemptées de l'impôt sur le revenu, donnant ainsi à la taxe créée en 1872 un certain caractère personnel.

Cette triple exemption se justifie par des raisons qui semblent décisives.

4° Très légitimement, les lois du 28 décembre 1880 (art. 3) et du 29 décembre 1884 (art. 9) vinrent ensuite soumettre à l'impôt sur le revenu les produits et bénéfices annuels des actions, parts d'intérêts et commandites de toutes les sociétés dans lesquelles les produits ne doivent pas être distribués en tout ou

Digitized by Google

en partie entre leurs membres, ainsi que le revenu des congrégations, communautés et associations religieuses autorisées ou non autorisées.

5° Enfin, la loi du 25 février 1901 (art. 20) a retouché le système en ce qui concerne les *lots*, et consacré, une fois encore, l'idée de l'impôt personnel. Sur celui qui a la chance de gagner un lot, déclara-t-on, le Trésor peut prélever un impôt élevé. Le gagnant sera toujours content. C'est donc, en définitive, la considération de la personne qui a influé sur le tarif. Cela est conforme au mouvement des idées en faveur de l'impôt personnel.

Telles sont, à l'heure actuelle, les modifications qu'a subies la législation de 1872. On voit qu'il existe encore un assez grand nombre de valeurs mobilières dont les revenus sont exemptés de l'impôt : en particulier, les revenus des créances hypothécaires, les revenus des créances chirographaires, les rentes viagères, les bénéfices mis en réserve par les compagnies ou sociétés d'assurances. C'est à ces exemptions que l'on s'est attaqué, tout dernièrement, lors de la discussion du budget pour 1903. Voyons ce qu'il est possible de faire à ces différents points de vue.

II

Un député, M. Deléglise, a proposé de soumettre à la taxe de 4 p. o/o les intérêts des créances hypothécaires, privilégiées et chirographaires.

Voici le texte de sa proposition :

« Un impôt de 4 p. 0/0 est établi sur les intérêts des créances privilégiées, hypothécaires et autres, à l'exception : 1° des prêts faits par le Crédit foncier de France et par le Crédit foncier d'Algérie ; 2° de ceux faits par les Caisses de crédit agricole ; 3° des valeurs de circulation ; 4° des dépôts faits dans les Caisses d'épargne et à la Caisse des dépôts et consignations ; 5° des créances reconnues irrecouvrables. — Le montant de cet impôt sera établi sur la déclaration que chaque contribuable sera tenu de faire de ses créances : 1° inscrites, 2° non inscrites. — Un règlement d'administration publique déterminera le mode de ces déclarations et l'époque où elles devront être faites, les époques de paiement de cette taxe, ainsi que toutes les mesures utiles à l'exécution du présent paragraphe. — Quiconque aura sciemment tenté de se soustraire au paiement de la taxe ci-dessus au moyen d'une fausse déclaration ou d'une dissimulation, ou par la production de quittances fictives, sera puni d'une amende qui ne pourra être inférieure à 5 p. 100 du capital de chaque créance dissimulée et qui pourra, suivant le cas, être portée jusqu'à 10 p. 100 de ce capital. En aucun cas, l'impôt ci-dessus ne pourra être mis à la charge du débiteur, à peine de poursuites pour usure et à peine de destitution pour les officiers publics ou ministériels qui auront prêté leur concours pour imposer cette charge au débiteur. En outre, ces derniers et tous hommes d'affaires ou autres qui auront coopéré à ce délit seront condamnés comme co-auteurs ou comme complices. Toute stipulation contraire à la présente disposition insérée dans les actes ou promesses, même antérieurement à la présente loi, est nulle et de nul effet ».

La proposition Deléglise reprend l'idée de la loi du 28 juin 1872. Comme on l'a fait déjà en France et dans d'autres pays, M. Déléglise s'est préoccupé sinon de résoudre toutes les difficultés d'application, du moins de régler

Digitized by Google

l'incidence et la répercussion de la taxe. Il a estimé que, de ces différents chefs, il n'y avait pas, pour l'impôt qu'il propose, des obstacles insurmontables. M. Deléglise montre, dans les ressources des membres de la section des finances du Conseil d'Etat, une confiance qui n'est pas exagérée pour quiconque sait avec quel soin les questions financières sont étudiées dans la Haute Assemblée administrative. Mais peut-être celle-ci n'eût-elle pas été fâchée de recevoir quelques indications moins sommaires et d'apprendre comment les obstacles qui s'étaient dressés déjà en 1872, lorsque la question avait été posée, pourraient aujourd'hui être tournés.

Ce n'est pas, en effet, la première fois qu'est proposé l'établissement d'un impôt sur le revenu des créances hypothécaires. Il en a été question dès 1848 (1).

Le 4 août 1848, à la Constituante, le représentant Dérodé proposa de frapper le revenu des créances hypothécaires d'un impôt du huitième. Cette proposition fut adoptée par 329 voix contre 313. Mais comme elle

(1) Il y a même eu un impôt *sur le capital* des créances hypothécaires. Le 19 avril 1848, Garnier-Pagès, qui, dans le Gouvernement provisoire, remplissait les fonctions de Ministre des finances, avait adressé aux Membres du Gouvernement provisoire le curieux rapport suivant : « Citoyens, avant la Révolution, l'impôt était proportionnel ; donc, il était injuste. Pour être réellement équitable, l'impôt doit être progressif. — Vous avez reconnu et proclamé ce principe. Il sera mis en action dans le premier budget de la République. — Mais, en attendant cette grande amélioration, il est indispensable de créer les ressources que réclament les besoins de l'Etat. Vous avez à pourvoir à de nombreux services et à remplacer le vide que va faire dans vos finances l'abolition de certains impôts désormais impossibles. – Jusqu'ici les producteurs, les consommateurs et les propriétaires ont eu la charge exclusive des grandes crises, seuls les capitalistes ont échappé à la nécessité des sacrifices ; la justice veut que cette inégalité cesse. Lorsque tous les éléments de la richesse sont atteints, il ne faut pas épargner celui de tous qui est le plus puissant. En conséquence, citoyens, j'ai l'honneur de soumettre à votre application le décret suivant, qui prescrit, pour l'année 1848, l'établissement d'une contribution directe sur les créances hypothécaires ». — A la suite de ce rapport, un décret-loi du 19 avril 1848 établit une taxe de 1 p. 0/0 *du capital* « sur les créances hypothécaires résultant soit d'obligations, soit de constitutions de rentes foncières, perpétuelles ou viagères, soit de jugement ou arrêt, passés en force de chose jugée, ainsi que sur les créances privilégiées ou les immeubles ». La taxe ne devait atteindre que les créances existantes avant le 15 avril 1848. L'assiette de la contribution devait être établie d'après *la déclaration des propriétaires d'immeubles grevés d'hypothèques ou privilégiés* (la loi sur la publicité des créances privilégiées et hypothécaires ne fut votée que le 23 mars 1855). Un décret du 26 avril 1848 compléta ces dispositions en décidant : 1° que les propriétaires d'immeubles grevés qui ne feraient pas la déclaration pourraient être poursuivis directement pour le paiement de la contribution, sauf leur recours contre les créanciers ; 2° que le Trésor aurait, en cas de non paiement par les créanciers, son privilège avant tout autre sur les sommes dues par le propriétaire de l'immeuble grevé ; 3° la contribution concernant les étrangers n'ayant point de domicile en France devait être comprise dans des rôles rendus exécutoires *contre les propriétaires débiteurs* et recouvrés sur ceux-ci *à titre d'avance* ; 4° enfin, les propriétaires débiteurs, avant de se libérer envers leurs créanciers, étaient tenus de se faire représenter la quittance de la contribution établie par le décret du 19 avril, sous peine d'en demeurer personnellement responsables. — Les décrets du 19 avril et du 26 avril 1848 ne furent pas appliqués.

Digitized by Google

formait amendement à un projet du Gouvernement retiré par le Ministre des finances Goudchaux, elle ne fut pas suivie d'effet.

A une époque plus récente, en 1872, l'Assemblée nationale, par une loi du 28 juin décida, comme nous l'avons dit, qu'« à partir du 1er janvier 1873, il serait prélevé une contribution de 2 p. 0/0 sur le revenu des créances hypothécaires » (1). La volonté du législateur était que la contribution restât définitivement à la charge du créancier, nonobstant toute convention contraire. Le débiteur devait la payer à l'acquit du créancier et en faire imputation sur les intérêts. Tout créancier qui, par un moyen quelconque, aurait fait supporter à son débiteur hypothécaire la charge de l'impôt serait puni d'une amende de 50 à 1.000 francs. La taxe devait être recouvrée sur les débiteurs hypothécaires au moyen de rôles nominatifs comme en matière de contributions directes.

Quelque soin que l'on eût mis dans la rédaction de la loi, il apparut, tout de suite, que la taxation était impraticable. Six mois n'étaient pas écoulés que la loi était abrogée avant même d'avoir été appliquée (l. 18 décembre 1872).

Voici les principales raisons qui en ont été données par M. Gouin dans le rapport fait au nom de la Commission du budget (2). On remarquera que ces raisons sont spéciales à l'impôt sur le revenu des créanees hypothécaires, et qu'elles n'existent pas pour l'impôt sur le revenu en tant qu'il frappe les valeurs mobilières visées par la loi du 29 juin 1872.

Il n'est pas inutile de rappeler ce précédent. Les objections formulées à cette époque ont, en effet, conservé quelque valeur encore aujourd'hui ; elles constituent autant d'obstacles sérieux à l'admission de la proposition Deléglise, en tant qu'elle cherche à frapper le revenu des créances hypothécaires.

a) La constatation de l'existence des créances assujetties à l'impôt est excessivement difficile, observait-on en 1872, dans une organisation qui pro-

(1) Voici le texte complet de la loi : « Art. 1er. A partir du 1er janvier 1873, il sera prélevé une contribution de 2 p. 0/0 sur le revenu des créances hypothécaires. Cette contribution est à la charge du créancier, nonobstant toute autre convention, mais, dans aucun cas, le recouvrement ne pourra être poursuivi contre lui. Elle sera payée à son acquit par le débiteur, qui en fera l'imputation sur les intérêts. — Le créancier, soit Français, soit étranger, sera tenu d'accepter comme paiement d'une partie des intérêts de sa créance le montant de la contribution acquittée entre les mains du percepteur. — Art. 2. Seront exemptées de cette contribution les créances en représentation desquelles sont émises des obligations, valeurs ou titres ayant à acquitter l'impôt sur les valeurs mobilières. — Art. 3. Tout créancier qui, par un moyen quelconque, aura fait supporter à son débiteur hypothécaire la charge de la contribution de 2 p. 0/0 sur le revenu, établie par la présente loi, sera, pour ce seul fait, puni d'une amende de 50 francs au moins, qui pourra s'élever jusqu'à mille francs. — Art. 4. Un règlement d'administration publique fixera les conditions dans lesquelles devra être faite la constatation des créances, ainsi que le mode de perception. — Art. 5. Le recouvrement de la taxe fixée par la présente loi aura lieu comme en matière de contributions directes. Toute contravention au règlement d'administration publique à intervenir sera punie d'une amende de 25 à 50 francs ».

(2) Rapport du 13 décembre 1872 (*Officiel* du 31 décembre 1872, p. 8164).

Digitized by Google

hibe la déclaration par les redevables. — La propositon Deléglise semble échapper à l'objection puisqu'elle exige des contribuables une déclaration. Mais, en réalité, toute difficulté n'est pas écartée. La déclaration du contribuable sera évidemment soumise au contrôle de l'administration. Tout naturellement, on songera, pour ce contrôle, aux registres des conservateurs des hypothèques. Et il semble, dès lors, que tout devienne facile. Mais, on le constatait en 1872, parmi les créances inscrites, il y en a qui ne sont qu'éventuelles, comme celles des comptables, des femmes mariées, des incapables; d'autres sont conditionnelles, comme les ouvertures de crédit, les rentes ou pensions ; d'autres sont inscrites dans plusieurs bureaux et constituent des doubles emplois ; enfin un très grand nombre d'entre elles sont éteintes, bien que l'inscription n'ait pas été rayée (1). De ce chef, incontestablement, doivent naître des difficultés très sérieuses. Sans doute, la proposition Deléglise en renvoie la solution à un règlement d'administration publique. Mais n'y a-t-il pas là une matière dont la réglementation totale dépasse la portée d'un règlement même d'administration publique ? En réalité, il s'agit de déterminer la matière imposable elle-même. La proposition demanderait donc à être complétée par une indication très précise des créances hypothécaires imposables et de celles qui seront exemptées.

b) Une deuxième objection plus grave se présente ; elle fut faite en 1872. A cette époque, il fut constaté que les 5 ou 6 millions de créances hypothécaires sujettes à l'impôt et représentant une somme de 3 à 4 milliards se répartissaient de la manière suivante :

47 pour 100	d'inscriptions	au-dessous de 400 francs.
27 pour 100	—	de 400 francs à 1.000 francs.
26 pour 100	—	de 1.000 francs et au-dessus.

Dès lors, avec une taxe de 2 p, o/o, on constatait que

La $\frac{1}{2}$ environ des cotes ne dépasserait pas 40 centimes.

$\frac{1}{3}$ varierait de 0,40 à 1 fr.

$\frac{1}{6}$ dépasserait 1 fr.

Un impôt fractionné à ce point, disait-on en 1872, serait très difficile et très onéreux à recouvrer, étant donné qu'il ne peut guère être question que d'un rôle nominatif. — Voilà un point dont l'auteur de la proposition présentée en 1902 ne semble pas avoir tenu grand compte. Il n'aurait pas été inutile de l'élucider ; en tout cas, la Commission chargée de l'examen du projet de réforme ne devra pas le négliger. Je me borne à signaler que la situation qui existait en 1872 ne semble pas avoir beaucoup changé. Lorsque fut votée, en 1900 (loi du 27 juillet), la transformation en une taxe proportionnelle des droits perçus sur les formalités hypothécaires, il fut constaté que, sur les

(1) On évaluait, en 1872, ces diverses créances à plus de 8 milliards sur un total de 13 milliards de créances hypothécaires.

Digitized by Google

290.000 inscriptions hypothécaires qui avaient lieu chaque année, 134.000 s'appliquaient à des créances de moins de 1.000 francs. En d'autres termes, près de la moitié des créances hypothécaires donnent un revenu annuel de moins de 50 francs, sur lequel un impôt de 4 p. o/o percevra moins de 2 francs.

c) Le mode de recouvrement de cet impôt présente aussi, par lui-même, un très grand inconvénient. En 1872, on faisait remarquer que les individus inscrits d'office, pour l'impôt, sur des rôles nominatifs, verraient, à raison de la publicité donnée aux rôles, leur crédit inutilement compromis dans le cas où ils seraient indûment inscrits à raison de dettes éteintes mais non rayées. La proposition Deléglise ne contient aucune indication sur ce point.

d) Enfin, les faits prouvent que malgré les défenses et les sanctions édictées par le législateur, un impôt sur le revenu des créances hypothécaires retombe toujours, en définitive, sur le débiteur. L'argument fut invoqué en 1872. L'expérience faite aux Etats-Unis d'Amérique montre que la crainte n'est pas chimérique. « Au cas où la fortune mobilière consiste en billets garantis par une hypothèque, écrit le professeur W. M. Daniels (1), on a parfois essayé de faire payer l'impôt par le prêteur en exigeant de celui-ci le serment qu'il n'a pas, dans la convention, obligé l'emprunteur à payer les taxes qui frappent les intérêts du billet. Mais alors, le prêteur ne manque pas de se protéger en exigeant un intérêt plus élevé (2) ». L'auteur constate « l'échec répété des efforts faits pour faire peser la taxe sur le créancier ». C'est la confirmation par les faits de cette idée si bien mise en relief par Seligman dans son remarquable ouvrage sur l'incidence de l'impôt (3) que le législateur est impuissant à régir les phénomènes de la répercussion. — La répercussion étant certaine, aussi certaine que l'impuissance de la loi à l'empêcher, la taxe proposée devient particulièrement odieuse. En fait, c'est déjà le débiteur hypothécaire qui paie tous les droits d'enregistrement et, en particulier, la taxe proportionnelle sur les formalités hypothécaires (inscription ou radiation) (4). Convient-il de l'accabler en lui faisant supporter, en outre, le poids d'un nouvel impôt ! La proposition Deléglise ne va-t-elle pas à l'encontre du mouvement législatif qui a abouti si heureusement en 1900, à dégrever les débiteurs hypothécaires par la substitution aux droits de timbre et d'hypothèque de la taxe proportionnelle sur les formalités hypothécaires ?

Voilà assez de raisons, à mon avis, pour rendre très délicate l'application de l'impôt du 4 p. o/o sur le revenu des valeurs mobilières au revenu des créances hypothécaires.

A vrai dire, la proposition Deléglise a été accueillie assez froidement à la

(1) Voyez *suprà*, dans cette *Revue*, la *Chronique américaine* de W. M. DANIELS, p. 336 et s.

(2) Voyez un article du Professeur CARL C. PLEHN, *The taxation of Mortgages in California* paru dans *Yale Review*, mai 1899.

(3) *On the shifting and incidence of taxation*, 2e édit. 1899.

(4) Les droits d'inscription ont produit 6.356.000 francs en 1901.

Digitized by Google

Chambre des députés. Elle a été renvoyée à la Commission des réformes fiscales. Rien ne fait prévoir qu'elle revienne dans un avenir prochain en séance publique.

III

Plus séduisant est le projet présenté par le Gouvernement et relatif à la *taxation des rentes viagères* (1). Dans son rapport général sur le budget général de l'exercice 1903, M. le député Berteaux a repris et développé les arguments présentés tant par le Ministre des finances Rouvier, que par les membres de la Commission du budget, pour ou contre la taxation proposée. Tout d'abord, le rapporteur rappelle que l'idée de taxer les rentes viagères n'est pas nouvelle en France.

« La taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières, créée par la loi du 29 juin 1872 et portée à 4 0/0 par celle du 26 décembre 1890, atteint, d'une manière générale, les bénéfices que les capitalistes réalisent sans travail personnel en confiant les fonds dont ils disposent à des sociétés ou collectivités qui se chargent de les faire fructifier. — Elle ne s'applique pas, jusqu'ici, aux arrérages des rentes viagères payées par les Compagnies d'assurances. Ce n'est pas que la proposition qui nous est présentée par le Gouvernement dans le projet de budget de 1903 et qui tend à taxer les rentes viagères, soit nouvelle. A la suite de deux amendements présentés par MM. Georges Berger et Malzac, la Commission du budget de 1897, chargée d'examiner le projet d'impôt sur les revenus déposé par M. Georges Cochery, Ministre des Finances, avait admis la taxation des rentes via-

(1) Projet de budget de l'exercice 1903, du 14 octobre 1902, Exposé des motifs. — Voici le texte proposé par le Gouvernement : « ART. 8. — Sont assujettis à l'impôt sur le revenu établi par la loi du 29 juin 1872 et dont la quotité a été fixée à 4 0/0 par l'article 4 de la loi du 26 décembre 1890, les arrérages payés, soit par les compagnies d'assurances et sociétés françaises, soit par les compagnies d'assurances et sociétés étrangères qui ont une ou plusieurs agences accréditées en France, en exécution de contrats constitutifs de rentes viagères. — Le montant de la taxe est avancé, sauf leur recours, par les débirentiers. — Ne sont pas soumises à la taxe : 1° Les rentes et pensions viagères servies par l'Etat, par les caisses qui fonctionnent sous sa garantie, par la Caisse des dépôts et consignations ou les caisses dont la gestion ou le service lui est confié, et les rentes servies, à titre de secours ou de retraite, aux employés et ouvriers par les sociétés, associations ou caisses dont la création est prévue par les lois des 21 mars 1884, 29 juin 1894, 27 décembre 1895, 1er avril 1898 et 4 juillet 1900 ; — 2° Les rentes et pensions viagères payées en exécution de la loi du 9 avril 1898, concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail ; — 3° Les rentes viagères payées en vertu de contrats souscrits à l'étranger à des personnes domiciliées à l'étranger ; — 4° Les rentes viagères dont l'exigibilité est subordonnée au décès du contractant et qui sont assujetties, à cette époque, au droit de mutation par décès. — Un règlement d'administration publique déterminera les époques de payement de la taxe ainsi que toutes les mesures nécessaires pour l'exécution du présent article. — Chaque contravention aux dispositions qui précèdent et à celles du règlement à intervenir sera punie conformément à l'article 10 de la loi du 23 juin 1857. — Le recouvrement de la taxe et des amendes sera suivi et les instances seront introduites et jugées comme en matière d'enregistrement. »

Digitized by Google

gères constituées à titre onéreux, soit par les Compagnies, soit par les particuliers. — En 1897, M. Krantz, rapporteur général du budget de 1898, proposa d'imposer les rentes viagères, non plus dans un projet d'ensemble d'impôt sur les revenus, mais bien comme revenus de valeurs mobilières et en conformité de la législation existante. — C'est la proposition même de M. Krantz que le Gouvernement reprend dans le projet de budget de 1903 ; c'est cette proposition que la Commission du budget a eu à examiner. — L'article 8 a pour but, en effet, de faire cesser l'exception admise jusqu'ici et de soumettre à la taxe de 4 0/0, les arrérages payés par les compagnies d'assurances et sociétés françaises et étrangères en exécution de contrats constitutifs de rentes viagères. »

Ces précédents rappelés, le rapporteur, M. Berteaux, expose les objections opposées jusqu'ici à la taxation. Elles sont au nombre de trois :

1° Si l'on assujettissait à l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières les arrérages payés par les compagnies d'assurances, il faudrait atteindre toutes les rentes viagères qui sont le plus souvent contractées au profit de personnes âgées ou sans autres ressources que la rente stipulée. — 2° Les compagnies d'assurances sur la vie ne sont pas dans une situation assez prospère pour qu'on puisse augmenter leurs charges, ou du moins gêner leur développement. — 3° Toute aggravation d'impôt aurait pour résultat d'encourager les contrats entre particuliers dits à fonds perdus, et de favoriser la concurrence des sociétés étrangères. »

La Commission du budget, après examen de ces différentes objections, n'a pas cru qu'elles étaient de nature à faire écarter le principe de l'extension d'impôt proposée.

« 1° Sans doute, il existe à côté de certaines rentes viagères qui constituent, pour ceux qui les touchent, le produit d'une véritable spéculation, d'autres, au contraire, qui offrent nettement le caractère d'une pension alimentaire. Mais il a paru à la Commission du budget que le Gouvernement avait, au moins pour les situations les plus intéressantes, trouvé le moyen d'exonérer ces rentes de l'impôt sans pour cela faire échec au principe de l'extension aux rentes viagères de la loi de 1872. — Tel est, en effet, l'objet des exceptions prévues par les §§ 1 et 2 de l'article 8, au profit des rentes servies par l'État et la Caisse des Dépôts, des rentes servies à titre de secours ou de retraites par les sociétés créées en vertu des lois des 21 mars 1884, 29 juin 1894, 27 décembre 1895, 1er avril 1898 et 4 juillet 1900, et des rentes payées aux victimes du travail en exécution de la loi du 9 avril 1898. — En second lieu, la situation des compagnies d'assurances est assez prospère pour qu'elles n'aient rien à redouter de la taxe proposée par le Gouvernement. En effet, les rentes viagères de toute nature en cours dans les 17 compagnies françaises d'assurances sur la vie à prime fixe s'élevaient :

Au 31 décembre 1876 à.	22.240.000 fr.
Au 31 — 1886 à.	32.790.767 »
Au 31 — 1896 à.	67.036.420 »
Au 1er avril 1902 à.	84.633.536 »

Cette progression constante ne paraît pas devoir s'arrêter tant que le taux des placements d'argent n'aura pas subi un relèvement considérable.

3° La Commission du budget n'a pas pensé davantage qu'on pût redouter la concurrence étrangère, ou celle que les placements à fonds perdus sur simples particuliers pourraient contribuer à faire aux Compagnies françaises. En effet, d'une part, l'article 8 oblige à l'impôt, tout comme les Compagnies françaises, les Compagnies et Sociétés étrangères qui ont des agences en France, et il exonère, par contre, les Compagnies françaises de tout impôt pour les rentes viagères payées en vertu de contrats souscrits à l'étranger, à des personnes domiciliées à l'étranger ; de sorte que, par leurs opérations à l'étranger, les Compagnies françaises se trouveraient dans une situation aussi favorable que les Compagnies concurrentes. Quant à l'accroissement du nombre des contrats de rente via-

Digitized by Google

gère entre particuliers, il n'a guère paru redoutable à la Commission. En effet, ces contrats à fonds perdus, devenus de plus en plus rares, ne semblent pas devoir tenter le public ; les particuliers paraîtront toujours offrir moins de sécurité que de grandes Compagnies financières, et ils ne pourront pas, à plus forte raison, se prêter aux multiples et avantageuses combinaisons par lesquelles les sociétés essayent d'aller au-devant des désirs ou des besoins d'une clientèle chaque jour plus nombreuse. »

Ainsi, aucune des objections opposées au projet d'extension aux rentes viagères de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières n'a été considérée par la Commission comme suffisante pour faire écarter le principe même de la mesure que le Gouvernement proposait au Parlement.

Toutefois, la Commission fut arrêtée par une considération d'un ordre différent.

« Elle se demanda s'il était équitable d'appliquer à une rente viagère provenant d'un capital aliéné le même tarif qu'au revenu mobilier d'un capital dont le rentier n'a abandonné ni la propriété, ni la faculté de disposer ; elle accepta même un moment cette opinion que, dans le revenu viager ainsi servi au crédi-rentier, une part seulement représentait le revenu, et devait être frappée, en bonne justice, tandis que l'autre représentait la portion du prix aléatoire payée annuellement par la Compagnie d'assurances pour le capital à elle versé à fonds aliéné, et devait par suite être exonérée ».

En conséquence, sur la proposition de plusieurs membres de la Commission et du rapporteur général, M. Berteaux, la Commission du budget pensa qu'elle devait fixer à 2 o/o seulement, au lieu de 4 o/o, le taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières devant être appliqué aux rentes viagères servies par des Compagnies ou Sociétés. — Mais le Gouvernement insista pour que la Commission examinât de nouveau la question. De nouveaux arguments furent alors produits.

« On fit valoir que le crédi-rentier qui détruisait son capital pour s'assurer, sa vie durant, un revenu plus considérable, n'était pas plus digne d'intérêt que le père de famille qui, chargé d'enfants, conservait son petit patrimoine pour le leur transmettre après sa mort ; dans l'état actuel de notre législation fiscale, rien ne permettrait d'exonérer ce père de famille de l'impôt ; il devrait le payer à raison de 4 0/0 sur tout le revenu de son capital placé en valeurs mobilières, et, après sa mort, son capital conservé aurait encore à supporter les droits de succession au profit de la collectivité ; il n'en irait pas de même pour le capital aliéné par le crédi-rentier, puisque ce capital échappe forcément aux droits de mutation soit entre vifs, soit par décès, les contrats de rentes viagères ne supportant actuellement que des droits de timbre insignifiants, 2 fr. 40 pour 1.000 francs sur les capitaux ou primes touchés annuellement par les Compagnies, et des droits d'enregistrement de 2 fr. 50 0/0 (décimes compris) sur les sommes versées par les crédi-rentiers, s'il s'agit d'une rente immédiate, et 1 fr. 25 0/0 (décimes compris) lorsque la rente constitue une indemnité d'assurance ; enfin, on fit remarquer qu'encore les actes ne sont-ils soumis à la formalité et à la charge de l'enregistrement que dans le cas exceptionnel où ils sont produits en justice, et qu'ainsi les rentes viagères, tout en constituant actuellement une partie considérable de la fortune privée, ne contribuent que dans une mesure tout à fait insignifiante aux charges publiques. »

L'ensemble de ces raisons détermina la Commission à accepter la solution du Gouvernement. Elle pensa

« qu'en considérant même comme légitime la distinction qu'elle avait d'abord admise, il n'était pas contraire à l'équité de soumettre la totalité de la rente viagère à l'impôt

Digitized by Google

de 4 0/0. En effet, soit que l'on considère l'ensemble de cette rente comme un véritable revenu, ce qu'elle est à tout prendre à l'égard du crédi-rentier, soit que, suivant l'opinion primitivement admise par la Commission, on considère qu'une partie de la rente viagère est bien le prix fractionné de la cession d'un capital, comme ce capital échappe, par suite de l'opération même, aux droits de mutation et de succession qui atteignent tous les autres capitaux, il n'est point injuste de le soumettre, à titre de compensation pour des droits plus considérables qu'il évite, au tarif plein de 4 0/0. — En se plaçant au même point de vue, la Commission admit que les rentes viagères, dont l'exigibilité est subordonnée au décès du contractant, ne seraient pas soumises à la taxe parce qu'elles sont, par cette raison même, soumises aux droits de mutation dont les autres sont affranchies.

Somme toute, la Commission du budget proposa à la Chambre de voter la taxation des rentes viagères, telle qu'elle avait été proposée par le Gouvernement.

Le produit de la taxe, d'après les calculs du Gouvernement, devait donner un revenu annuel actuel de 3.720.000 francs. D'après le *Journal des assurances* (fascicule du 1er août 1902), les rentes viagères immédiates et différées en cours dans les seize grandes compagnies françaises s'élevaient au 31 décembre 1901 à 83.450.056 fr. 71, soit en chiffres ronds 83 millions. On déclarait que ce chiffre pouvait être considéré comme un minimum, car les statistiques démontrent que, chaque année, le produit des rentes nouvelles est en progrès constant sur le montant des extinctions. D'autre part, et d'après les renseignements recueillis par la direction générale de l'enregistrement, les rentes payées en 1901 par les quatre principales compagnies étrangères opérant en France (l'Equitable des Etats-Unis, le Gresham, la Mutual life et la New-York) se sont élevées à 10.372.510 fr. 83, soit en chiffres ronds à 10 millions. Tout ceci donne un total de 93 millions de rentes viagères, qui, à raison de 4 o/o, peuvent procurer un produit de 3.720.000 francs.

On remarquera que la Commission du budget ne déterminait pas un minimum de rente annuelle exonéré de l'impôt. Ce silence était intentionnel. Le rapporteur général l'explique ainsi :

La Commission du budget de 1897 avait proposé de fixer un minimum de rente annuelle susceptible d'être exonéré de l'impôt. Mais il ne faut pas oublier que la Commission du budget de 1897 examinait une proposition d'ensemble tendant à établir un impôt sur les revenus, et qu'ainsi une déduction minima se justifiait pleinement. — Dans notre système fiscal actuel, cette déduction n'existe pas, au contraire, même pour la portion la plus réduite du revenu des valeurs mobilières à laquelle s'applique l'impôt de 4 0/0. L'impôt frappe, en effet, une branche du revenu ; il ignore la personne et ne veut rien savoir de la situation générale du contribuable. Nous le lui avons assez souvent reproché pour ne pas proclamer volontiers que c'est là le plus grand défaut peut-être de notre régime fiscal tel qu'il existe aujourd'hui ; mais nous reconnaissons, par contre, qu'on ne peut équitablement demander à l'impôt de faire cette discrimination qu'autant qu'il envisagera et englobera la totalité du revenu du contribuable. Alors, mais alors seulement, il pourra tenir compte de la situation de chacun ; alors seulement il pourra exonérer l'indispensable, ménager le nécessaire, et ne demander le plein de l'effet qu'au luxe et au superflu. — Dans l'état actuel des choses, déclarait M. Berteaux, il n'a pas paru possible à votre Commission de déterminer un minimum de rente annuelle susceptible d'être exonérée de l'impôt. Nous avons vu, en effet, que les exceptions prévues par notre article 8, ont déjà tenu compte des situations les plus dignes d'intérêt. D'autre part, si on était

Digitized by Google

entré dans cette voie, on aurait diminué de près de moitié le produit à attendre de la mesure proposée, et cela sans certitude aucune de ne pas aboutir en fait à de véritables injustices, car rien n'eût été plus facile que d'éluder l'impôt en répartissant les contrats entre diverses Compagnies et en limitant chacun d'eux au minimum exempt. Le contrôle destiné à réprimer cette fraude serait, au dire de l'Administration, d'une complication telle, surtout au début, qu'on devrait se résigner à le trouver à peu près inefficace. »

Tel était l'état de la question, lorsque le projet arriva en discussion publique devant la Chambre des députés. Des débats interminables s'élevèrent dont le résultat fut le vote du projet du Gouvernement, mais avec quelques modifications. La Chambre étendit, dans une large mesure, les exemptions prévues par M. le Ministre des finances Rouvier. Elle décida, en particulier : 1° « que seraient seules soumises à la taxe les rentes ou pensions viagères supérieures à 600 francs par an, à la condition que le titulaire déclarât qu'il ne jouissait d'aucun autre revenu, à quelque titre que ce fût ; 2° que seraient exemptées les rentes viagères, de quelque nature qu'elles fussent, qui, à leur origine, auraient supporté des droits de mutation » (1).

Malgré ces nouvelles exemptions, la disposition souleva les plus vives

(1) Voici le texte voté par la Chambre des députés : « Sont assujettis à l'impôt sur le revenu établi par la loi du 29 juin 1872, et dont la quotité a été fixée à 4 0/0 par l'article 4 de la loi du 26 décembre 1890, les arrérages payés, soit par les compagnies d'assurances et sociétés françaises, soit par les compagnies d'assurances et sociétés étrangères qui ont une ou plusieurs agences accréditées en France, en exécution de contrats constitutifs de rentes viagères. — Le montant de la taxe est avancé, sauf leur recours, par les débi-rentiers. — Ne sont pas soumises à la taxe : 1° Les rentes et pensions viagères égales ou inférieures à 600 francs par an ; le contractant devra déclarer qu'il ne jouit d'aucun autre revenu à quelque titre que ce soit ; — 2° Les rentes et pensions viagères servies par l'État, par les caisses qui fonctionnent sous sa garantie, par la Caisse des dépôts et consignations ou les caisses dont la gestion ou le service lui est confié, et les rentes servies, à titre de secours ou de retraite, aux employés et ouvriers par les sociétés, associations ou caisses dont la création est prévue par les lois des 21 mars 1884, 29 juin 1894, 27 décembre 1895, 1er avril 1898, 4 juillet 1900, et les sociétés de prévoyance fonctionnant en vertu de la loi du 3 février 1902 ; — 3° Les rentes et pensions viagères concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers et salariés sont victimes dans leur travail ; — 4° Les rentes viagères payées en vertu de contrats souscrits à l'étranger à des personnes domiciliées à l'étranger ; — 5° Les rentes viagères dont l'exigibilité est subordonnée au décès du contractant et qui sont assujetties à cette époque au droit de mutation par décès ; — 6° Les rentes viagères, de quelque nature qu'elles soient qui, à leur origine, ont supporté des droits de mutation. — Un règlement d'administration publique déterminera les époques de payement de la taxe, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour l'exécution du présent article. — Chaque contravention aux dispositions qui précèdent et à celles du règlement à intervenir sera punie conformément à l'article 10 de la loi du 23 juin 1857. — Le recouvrement de la taxe et des amendes sera suivi et les instances seront introduites et jugées comme en matière d'enregistrement ».

En outre, la Chambre des députés vota un article destiné à donner aux agents du fisc les moyens de percevoir l'impôt. Art. 57 du projet voté par la Chambre. « Les sociétés et compagnies d'assurances françaises et étrangères sont tenues de communiquer aux agents de l'enregistrement, à toute réquisition, tant au siège social que dans les succursales et agences, tous les livres, registres, polices, avenants et autres documents, quelle qu'en soit, d'ailleurs, la date, afin que ces agents puissent y prendre, sans frais, les ren-

Digitized by Google

réclamations. On fit valoir que « la taxe viendrait diminuer notablement les ressources que souvent on a eu tant de peine à constituer à l'aide des plus rudes privations et des plus lourds sacrifices » (1). On reprit aussi l'objection qu' « une taxe aussi élevée n'eût pour conséquence de transporter à l'étranger toute une série d'opérations pour lesquelles des courtiers interviennent souvent au profit des Compagnies d'assurances qui, n'ayant aucune succursale en France, échapperaient naturellement à la perception de l'impôt (2) ».

Le résultat de ces critiques fut que la Commission des finances du Sénat rejeta la proposition votée par la Chambre et émit l'avis « de substituer à la taxe proposée une taxe d'un caractère différent, *portant sur tous les contrats d'assurance sur la vie*, d'un taux plus faible, — 1,25 o/o décimes compris, par exemple, — et représentative des droits d'enregistrement » (3). La commission des finances estimait qu'une taxe de cette nature produirait une recette à peu près équivalente à celle de la taxe proposée. Toutefois, par scrupule constitutionnel, à raison du droit de priorité financière appartenant à la Chambre des députés, la Commission des finances ne rédigea point de texte et en laissa le soin au Ministre des finances.

IV

M. le Ministre des finances Rouvier, à la date du 18 mars 1903, a déposé sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi *portant établissement*

seignements, extraits et copies qui seront nécessaires dans l'intérêt du Trésor public. — Le répertoire que les compagnies françaises ou étrangères doivent tenir au siège de leur principal établissement en France, en exécution des articles 35 de la loi du 5 juin 1850 et 16 de la loi du 13 avril 1898, devra mentionner tous les contrats en cours emportant constitution de rente viagère au profit de personnes domiciliées en France, sous quelque forme qu'ils aient été dressés, quels que soient le lieu de leur souscription et le mode de payement des arrérages. Ce répertoire indiquera, pour chaque contrat, le montant annuel et la date de l'échéance des arrérages ainsi que la taxe due en vertu de l'article 11 de la présente loi. — Les contrats antérieurs à la loi du 13 avril 1898 qui ne seraient pas portés sur le répertoire à la date de la promulgation de la présente loi devront y être inscrits dans un délai de six mois. — Chaque contravention commise par les sociétés et compagnies, françaises ou étrangères, aux dispositions de la présente loi et à celles du règlement qui sera fait pour son exécution sera punie d'une amende de 500 francs à 20.000 fr., en principal, sans préjudice des peines portées par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII pour omission ou insuffisance de déclaration. — L'existence d'une contravention commise par les sociétés et compagnies étrangères pourra être établie par tous les moyens de preuve admis par le droit commun, excepté le serment. Il n'est pas dérogé en cette matière aux dispositions des articles 65 de la loi du 22 frimaire an VII et 17 de la loi du 27 ventôse an IX, sauf dans les instances ne comportant pas la procédure spéciale établie par ces articles. »

(1) Rapport de M. le sénateur ANTONIN DUBOST sur le budget général de l'exercice 1903, n. 102, p. 131.

(2) Rapport Dubost, p. 132.

(3) Rapport Dubost, p. 132.

Digitized by Google

d'un impôt sur les contrats d'assurances sur la vie et sur les contrats de rente viagère » (1).

Dans l'exposé des motifs, le Ministre développe les considérations suivantes :

« Les Compagnies d'assurances sur la vie jouissent actuellement, au point de vue fiscal, d'un régime de faveur. Elles n'acquittent, en effet, qu'un droit de timbre obligatoire de 2 fr. 40 0/0 du total des versements faits chaque année à leur caisse, tandis que les Compagnies d'assurances contre l'incendie supportent en même temps un droit de timbre de 0 fr. 04 0/0 (Assurances à primes fixes) ou de 0 fr. 03 0/0 (Assurances mutuelles) du total des capitaux assurés, une taxe annuelle d'enregistrement de 10 0/0 du montant des primes et une taxe de 6 francs par million sur les capitaux assurés. La situation florissante des Compagnies d'assurances sur la vie autorise à les faire contribuer, dans une plus large proportion, aux charges de l'impôt. — Le texte proposé vise à la fois les contrats d'assurances sur la vie et les contrats de rentes viagères ; il astreint les versements faits en vertu des uns et des autres à une taxe de 1 fr. 25 0/0 décimes compris. Ce droit est celui auquel sont déjà assujettis les contrats d'assurances sur la vie, lorsqu'ils sont présentés à la formalité de l'enregistrement. A l'égard de ces contrats, la taxe nouvelle ne constitue donc pas une aggravation de tarif. Elle aboutit, au contraire, à un dégrèvement pour les contrats de rente viagère qui sont frappés actuellement, lors de leur présentation à l'enregistrement, d'un droit de 2 fr. 50 0/0, décimes compris. Mais, en réalité, il n'y a pas de raison de distinguer entre les diverses opérations des Compagnies d'assurances sur la vie, et le maintien d'un tarif supérieur pour les rentes viagères servies par ces Compagnies aurait pour effet de subordonner l'application du principe de l'égalité fiscale à de simples fictions juridiques. »

Le projet admet des exceptions :

Les exceptions prévues l'ont été dans le but soit d'éviter des doubles emplois, soit de maintenir les Compagnies françaises, pour les opérations qu'elles effectuent à l'étranger, dans une situation d'égalité vis-à-vis des Compagnies étrangères.

Le Ministre évalue le montant de l'impôt à établir à environ 3 millions.

Voici le texte du projet de loi :

Article unique. — « Tout contrat d'assurance sur la vie ou de rente viagère passé par les Sociétés, Compagnies d'assurances et tous autres assureurs, est soumis à une taxe obligatoire, moyennant le payement de laquelle la formalité de l'enregistrement sera donnée gratis toutes les fois qu'elle sera requise à tout acte ayant exclusivement pour objet la formation, la modification ou la résiliation amiable de ces contrats.

La taxe est fixée à un franc vingt-cinq centimes pour cent (1 fr. 25 0/0), décimes compris, du total des versements faits chaque année à ces Sociétés, Compagnies et assureurs.

Ne sont pas assujettis à la taxe :

1° Les contrats enregistrés avant la promulgation de la présente loi et les contrats exempts d'enregistrement d'après les lois en vigueur ;

2° Les sommes reçues dans les agences à l'étranger pour les contrats souscrits dans lesdites agences domiciliées à l'étranger. Toutefois, les contrats souscrits à l'étranger par des personnes domiciliées à l'étranger devront être enregistrés au comptant, avant qu'il puisse en être fait aucun usage en France, soit dans un acte public, soit devant une autorité judiciaire ou administrative ;

3° Les contrats de réassurance lorsque la taxe est payée par l'assureur primitif.

La taxe est acquittée par les sociétés, compagnies et assureurs personnellement et sans

(1) Chambre des députés, session de 1903, annexe n° 823 à la séance du 18 mars 1903.

Digitized by Google

recours, dans les délais et suivant les formes déterminées par les articles 5, 6, 7, 8 et 10 du règlement d'administration publique du 25 novembre 1871.

Tous les versements effectués au cours de l'année 1903 seront assujettis à la taxe.

Les dispositions qui précèdent sont applicables aux sociétés, compagnies et assureurs étrangers qui auraient en France un établissement, agence ou succursale. Ceux de ces sociétés, compagnies et assureurs qui sont déjà établis en France devront, avant le 1er juillet 1903, faire agréer un représentant français responsable de la nouvelle taxe.

Chaque contravention aux prescriptions de la présente loi sera punie des pénalités édictées par l'article 10 de la loi du 23 juin 1857.

Chose remarquable, le projet du budget déposé le 16 juin 1903 pour l'exercice 1904, n'a point fait état de la réforme qui fut si près de réussir au mois de mars 1903, ni de la taxe proposée sur les indications de la Commission des finances du Sénat. Malgré la difficulté d'établir l'équilibre budgétaire, la préoccupation de l'obtenir sans impôts nouveaux a fait préférer à la taxation nouvelle l'emploi d'expédients financiers, tels que l'espoir des plus values budgétaires et l'emprunt sous forme d'émission d'obligations à court terme.

V

Il fut un temps, pas très lointain, où la Chambre des députés manifestait sa volonté de réduire la situation des trésoriers-payeurs généraux et paraissait n'être pas éloignée de voter leur suppression. Il en avait été beaucoup question lors du renouvellement du privilège de la Banque de France en 1897. On avait beaucoup parlé, à ce moment, de faire de la Banque le Caissier de l'Etat, comme cela existe en Belgique (1).

Les partisans de cette solution, battus en 1897, n'ont pas renoncé à leur idée. En 1899, lors de la discussion du budget du Ministère des finances, la Chambre, par des réductions sur les crédits inscrits au chapitre 52, marqua nettement sa volonté de changer le mécanisme actuel. Bien plus, un amendement de M. Magniaudé, tendant à une réduction insignifiante sur le chapitre 52, mais destiné à obliger le Gouvernement à remettre le service des trésoriers et receveurs des finances à la Banque de France ou à tout autre société de crédit, ne fut rejeté qu'à une majorité de 7 voix.

Le 24 mai 1899, M. le député Caillaux déposait une proposition de loi *tendant à réorganiser le service des comptables directs* (2).

(1) Cpr. sur ce point, BOUCARD et JÈZE, *Eléments de la Science des finances et de la législ. fin. française*, 2e édit. II, p. 1158 et s.

(2) Annexe n° 960. Voici l'économie de la proposition de loi du 24 mai 1899, de M. CAILLAUX. Au trésorier général succéderait un directeur du service des comptables directs exerçant son autorité, comme tout chef de service départemental, sur les comptables placés sous ses ordres. Ce nouvel agent cesserait de garantir pécuniairement la gestion de ses subordonnés ; il ne serait plus responsable que des opérations faites à ses guichets. — Il serait rémunéré uniquement à l'aide d'un traitement fix. Ses attributions perdraient le

Digitized by Google

Plus récemment, le 19 février 1902, sur l'amendement de M. Magniaudé, la Chambre des députés réduisit (par 278 voix contre 217), malgré l'opposition du Ministre des finances, le crédit des trésoriers généraux (chap. 52, Traitements fixes des trésoriers-payeurs-généraux et du receveur central de la Seine) de 158.000 francs, afin d'unifier à 12.000 francs le traitement du trésorier et du receveur de la Seine. — De son côté, et à la même époque, le Gouvernement, cédant au mouvement, fit déposer, le 18 février 1902, par le Ministre des finances Caillaux, un projet de loi réorganisant complètement le système des trésoreries (1).

double caractère qui distingue encore aujourd'hui, entre toutes les autres, la fonction de trésorier payeur général ; elles comporteraient *exclusivement* des opérations faites pour le compte de l'Etat ou de certains établissements publics ; elles ne comprendraient plus d'opérations de banque, plus de dépôts reçus en compte courant au nom personnel du Trésorier général, plus d'achats ni de ventes de valeurs pour le compte des particuliers. — Le personnel des trésoreries ne serait plus recruté par le chef du service local ; il se composerait dorénavant de véritables fonctionnaires de l'Etat. — Les receveurs particuliers des finances seraient supprimés. Les percepteurs seraient maintenus avec leurs attributions légèrement étendues. Pour les surveiller, un ou deux inspecteurs seraient créés par département ; ces inspecteurs seraient entourés d'un certain nombre de commis destinés à assurer le contrôle sur le service de la direction.

(1) Annexe n° 2992. Voici les lignes générales de ce projet, d'après l'Exposé des motifs : Le Ministre rappelle d'abord la situation actuelle : « Les trésoreries générales sont actuellement réparties en quatre classes : 1re classe, 5 trésoreries générales au traitement fixe de 18.000 francs. — 2e classe, 22 au traitement de 16.000 francs. — 3e classe, 20 au traitement de 14.000 francs. — 4e classe, 40 au traitement de 12.000 francs. — Ces traitements sont payés sur le budget de l'Etat. — Les trésoriers-payeurs généraux reçoivent, en outre, de la Caisse des dépôts et consignations, pour les opérations qu'ils exécutent en qualité de préposés de cet établissement, des communes et des établissements de bienfaisance, pour la réception et le recouvrement des traites d'adjudicataires de coupes extraordinaires de leurs bois, des taxations calculées d'après l'importance des opérations et qui sont soumises aux retenues pour le service des pensions civiles. — Les trésoriers-payeurs généraux sont rétribués par le Crédit foncier de France et par la Ville de Paris au moyen de remises sur les recouvrements, payements, émissions de valeurs, échanges de titres effectués pour le compte de ces établissements. — Le Trésor public leur alloue sur l'excédent de leurs fonds particuliers, qui apparaît à la fin de chaque dizaine, un intérêt de 1,50 0/0 (*depuis le 1er avril 1902*, 1,25 0/0) ; ils bénéficient donc de la différence entre cet intérêt et celui qu'ils payent aux particuliers. Enfin, ils touchent des commissions sur les achats et ventes de valeurs françaises qu'ils font effectuer pour leur clientèle. — Le relevé du produit des trésoreries générales pour 1900 établit que, pour un certain nombre d'entre elles (9), ce produit est inférieur à 20.000 francs ; 34 autres atteignent des émoluments de 20.000 à 30.000 francs ; 33 produisent de 30.000 à 50.000 fr. ; 4 ont un produit variant entre 50.000 et 60.000 fr. ; et 6 enfin donnent un chiffre d'émoluments supérieur à 60.000 francs. — La suppression des fonds particuliers entraîne pour les trésoriers généraux une nouvelle réduction de leurs émoluments en les privant de bénéfices, dont l'importance dépendait pour une part de leur activité et de leur connaissance des affaires. — Ces bénéfices ayant été depuis longtemps considérés comme devant compenser la charge de la responsabilité toute spéciale qui incombe aux trésoriers généraux, — on sait que le trésorier général est responsable pécuniairement non seulement de ses opérations, mais de la gestion de tous les comptables directs du département, — il a paru désirable au ministre d'établir un système de rémunération qui corresponde mieux pour l'avenir, d'une part à la fonction, de l'autre à la responsabilité. — Les risques de pertes sont, en effet, sensiblement

Digitized by Google

La question des trésoreries est donc à l'ordre du jour. Mais il y a, dans le Parlement, des opinions divergentes de nature à retarder la solution définitive du problème.

Certains proposent l'adoption du système belge (1). — D'autres soutiennent qu'il faut renforcer la situation des trésoriers dans l'intérêt bien entendu de l'Etat.

Dans le sens du système belge, deux propositions de loi ont été déposées à la Chambre des députés, l'une par M. Sénac le 28 mars 1903 (2), l'autre par M. Flourens, le 19 mai 1903 (3).

La proposition Sénac est très laconique. Elle est ainsi conçue : « Les fonctions de trésorier-payeur général et de receveur des finances sont supprimées. Les règlements, en recettes et en dépenses, et les mouvements de Trésorerie qui leur sont confiés seront attribués, dans chaque département, à la Banque de France ou à ses succursales. »

Le mérite de la proposition Flourens est de présenter une formule précise, en sept articles, du système qu'il estime devoir être adopté (4). Voici l'économie de la réforme que M. Flourens préconise.

les mêmes dans une trésorerie générale d'importance moyenne que dans la trésorerie la plus importante. Il convenait donc de diminuer l'écart qui existe aujourd'hui entre les produits des diverses trésoreries. Pour des motifs analogues, le nouveau chiffre des produits devait avoir une certaine fixité, autant que le permet le caractère variable des opérations que comporte le service ».

Le ministre s'est donc arrêté à la combinaison suivante : — La répartition actuelle des trésoreries générales par classes est maintenue ; un traitement fixe représentant la rémunération de la fonction est attaché à chaque classe ; les chiffres arrêtés par le décret du 31 mai 1899 sont conservés. — Il est attribué, en même temps, aux trésoriers généraux une indemnité fixe de responsabilité, revisable périodiquement, tous les cinq ans par exemple, de manière à tenir compte, autant que possible, des variations dans l'importance du service. — Cette indemnité consiste en une somme à prélever sur l'ensemble des remises et taxations de toute nature allouées par la Caisse des dépôts, par le Crédit foncier et par la ville de Paris, ainsi que par les communes et les établissements publics pour le service des coupes extraordinaires de leurs bois. Ces remises et taxations seront, en conséquence, versées au Trésor et elles constitueront un fonds commun. — Cette indemnité sera calculée de telle sorte que les émoluments des trésoreries du plus faible produit ne soient pas inférieurs à 20.000 fr., et que ceux des trésoriers les plus importants n'excèdent pas 60.000 francs. »

(1) Sur le système belge, BOUCARD et JÈZE, *op. cit.*, II, p. 1164 et s. Le système belge semble assez mal connu en France. Les adversaires de la Banque Caissier de l'Etat le passent d'ordinaire sous silence. Serait-ce par ignorance ?

(2) Annexe n° 849.

(3) Annexe n° 910.

(4) Pour justifier sa proposition, M. Flourens n'a eu qu'à reprendre les arguments du rapport de M. le sénateur Pauliat du 11 juillet 1889, *Officiel*, Sénat, *Documents*, 1889. p. 505 et s. Il l'a fait en termes un peu mordants, mais non inexacts : « De toutes les superfétations que nous ont léguées les régimes passés, écrit M. Flourens, aucune ne porte à un plus haut degré le cachet de l'ancienne monarchie que l'institution des trésoriers-payeurs généraux. Les trésoriers-payeurs généraux sont, en effet, les héritiers en droite ligne de ces fermiers généraux qui ont laissé de si tristes souvenirs dans la mémoire de nos pères. — Si les fermiers généraux d'avant 1789, par leur âpreté et leurs exactions,

Digitized by Google

La Banque de France serait le caissier de l'Etat. Elle serait instituée, à ce titre, dépositaire général des deniers du Trésor, avec mandat d'opérer les encaissements et d'effectuer les payements. C'est entre ses mains, à Paris, et en celles de ses agents dans les départements, que les diverses sources du revenu public seraient centralisées et les payements opérés avec leur imputation et contre quittance.

Voilà l'idée générale. Voici maintenant les détails d'application :

a) D'abord, *le personnel*. — D'après la proposition, la Banque, responsable

étaient la source de graves abus, à une époque où les mouvements de fonds étaient difficiles, où la rentrée des impôts était lente, périlleuse et parfois aléatoire, ils présentaient aussi d'incontestables avantages. C'était un mal, mais un mal nécessaire. Le Gouvernement avait le soin de ne les choisir que parmi des financiers déjà enrichis, étalant un grand luxe propre à inspirer confiance et susceptibles, dès lors, par leur crédit, par leurs ressources et leurs relations personnelles, de venir, dans les moments critiques de détresse, très utilement et très efficacement, en aide au crédit royal ébranlé et au trésor public aux abois. — De quels secours pourraient être, le cas échéant, leurs successeurs actuels ? Pour la plupart, ce sont d'anciens fonctionnaires de l'administration préfectorale qui, après s'être compromis par leurs excès de zèle dans les candidatures officielles, ont cessé de plaire et sont récompensés par une sinécure dont les émoluments sont hors de proportion et avec leurs services passés et avec ceux qu'ils pourraient rendre. — A de rares exceptions près, ils ne sont même pas propriétaires des cautionnements qu'ils sont tenus de déposer ; ils n'ont ni crédit, ni relations financières. De leur inutilité, ils sont tellement convaincus que, bien souvent, ils ne résident que nominalement au chef-lieu de leur circonscription. De leurs fonctions, ils font si peu de cas que, presque toujours, ils ne les exercent pas eux-mêmes : ils délèguent ce soin à un fondé de pouvoir qui a toute la besogne, tandis qu'ils ne se réservent que la peine de toucher de fastueux émoluments. — Dans un régime que l'on appelle démocratique, l'on trouve bon que des fonctionnaires désœuvrés perçoivent des commissions sur les recettes, des commissions sur les dépenses, des remises sur divers produits de l'État, sans compter de nombreuses allocations des communes et des établissements publics. On trouve bon qu'ils se fassent ainsi des revenus qui dépassent parfois 100.000 francs, tandis que tant de fonctionnaires de l'instruction publique, par exemple, sont insuffisamment rétribués. — S'il en est quelques-uns qui, par exception, s'occupent de leur recette générale, le but et le résultat de leurs efforts n'est pas d'augmenter les ressources que l'État peut en tirer, mais d'accroître les revenus qu'elle leur produit. Ils développent les opérations de banque, de courtage et d'escompte qu'ils sont autorisés à faire. Ils font ainsi une concurrence privilégiée aux banquiers et aux agents de change et arrêtent le développement et l'essor de certaines classes de patentables dont les contributions accroîtraient le rendement général de l'impôt. — Aujourd'hui, sur toute la surface du territoire de la République, des établissements de crédit opèrent, pour le compte des particuliers, ces opérations d'encaissement et de payement dont les trésoriers-payeurs généraux sont chargés pour le compte de l'Etat, et, loin de recevoir des allocations pour les sommes qu'ils reçoivent en compte courant et qu'ils tiennent à la disposition de leurs clients, ils leur payent un intérêt. — Pourquoi l'État ne profiterait-il pas des mêmes avantages et ferait-il appel au concours dispendieux de fonctionnaires chèrement payés au lieu d'utiliser le concours gratuit ou même rémunérateur d'une banque. — Il existe, à Paris, un établissement qui a une succursale au chef-lieu de chaque département, qui est merveilleusement outillé pour opérer cette concentration et cette répartition des deniers publics et qui, à raison des vastes disponibilités que, sur tous les points du territoire, mettrait à sa discrétion ce maniement de fonds, pourrait exécuter ces diverses opérations avantageusement pour lui, sans rien exiger du Trésor public ni des contribuables ; c'est la Banque de France ».

Digitized by Google

de ses agents, de leur chef, met le Trésor à l'abri de toute perte. Elle ne saurait donc être contrainte d'avoir à son service des employés qu'elle n'aurait pas choisis, agréés et investis de sa confiance. Cependant, ces employés, ayant le maniement de deniers publics, doivent aussi recevoir l'attache du Ministre des Finances. En conséquence, la combinaison adoptée par M. Flourens est la nomination par le Ministre des Finances sur une liste double de candidats présentés par le Conseil d'administration de cet établissement. Pour sa sauvegarde, la Banque pourra établir sur ses agents les garanties de privilège et d'hypothèque dont le Trésor bénéficie sur ses comptables.

b) Quant à *la responsabilité* de la Banque, cette dernière conformément aux règles ordinaires du droit, ne sera responsable que de l'argent versé dans ses caisses, au nom du Trésor public, par les comptables de l'Etat.

c) Le *rôle de la Banque* sera uniquement un service de Caisse. Il en résulte trois conséquences :

α) Dans ses *rapports avec les agents de l'Etat*, la Banque n'aura aucune qualité pour exercer sur les receveurs particuliers, percepteurs et autres comptables de deniers publics les pouvoirs de surveillance, de vérification et de contrôle qui, dans la législation actuellement en vigueur, sont dévolus au trésorier-payeur général. Comme il en résultera une diminution de garantie pour le Trésor, M. Flourens estime qu'il conviendra d'y suppléer en imposant à tous les comptables de l'Etat l'obligation de s'assurer à une compagnie désignée par le Ministre des Finances. Cette société, moyennant le payement par les comptables d'une prime dont le taux sera fixé par un règlement d'administration publique, couvrira l'Etat de toutes les pertes auxquelles il pourrait être exposé de leur fait. L'auteur du projet en conclut non seulement que la compagnie d'assurances sera substituée aux actions et recours de l'Etat ou du trésorier-payeur général sur les biens du comptable en déficit, mais encore — et ceci est peut-être le point le plus faible de la proposition — que la compagnie d'assurance devra hériter de tous les droits de contrôle et de surveillance que possèdent actuellement les trésoriers-payeurs généraux sur leurs subordonnés dans la hiérarchie de la comptabilité publique.

β) Dans *ses rapports avec les contribuables*, la Banque n'exerce, à titre de caissière de l'Etat, aucune action sur les contribuables. Le contribuable ne pourra donc se croire pressuré par les agents d'un établissement financier, ardents à hâter la rentrée des sommes dues au Trésor dans la caisse de la Banque pour prolonger la durée de la période à écouler entre le moment où la banque touche et celui où elle est tenue d'employer les fonds au profit de l'Etat et où, par suite, elle a la jouissance des sommes encaissées. La Banque ne fait que l'office de caissière des deniers publics. Elle n'intervient à aucun degré dans les rapports entre les contribuables et l'Etat ; ceux-ci restent exclusivement entre les mains des agents directs du Gouvernement.

γ) Enfin la Banque, *vis-à-vis des créanciers de l'Etat*, n'a encore qu'un service de caisse. Dans chaque chef-lieu de département, il y aura un agent direct

Digitized by Google

du Ministre des Finances, rétribué par un traitement fixe et unique de 4.000 à 6.000 francs. Ce commissaire de la comptabilité publique auprès de la Banque de France et de chacune de ses succursales, contrôlera non seuement l'encaissement des fonds, mais encore l'exécution des ordonnances et mandats de payement délivrés par les ordonnateurs et leurs délégués, surveillera le mouvement et la direction des fonds et assurera sur tous le points du territoire, le régulier acquittement des dépenses publiques (1).

(1) Voici le texte de la proposition Flourens : « Art. 1er. — Les fonctions de trésorier-payeur général sont supprimées. — Art. 2. — En vertu d'une convention à intervenir entre le Ministre des Finances, représentant l'État et la Banque de France, convention qui devra être homologuée par une loi, la Banque de France sera instituée caissier de l'État et deviendra, à ce titre, dépositaire général des deniers du Trésor avec mandat d'opérer les encaissements et d'effectuer les payements. — C'est, en conséquence, entre ses mains à Paris ou en celles de ses agents dans les départements que les diverses sources du revenu public se centralisent et que les payements s'opèrent avec leur imputation et contre quittance. — Art. 3. — La Banque de France est responsable de ses agents, sauf le cas de force majeure. — Elle peut établir sur ses agents les garanties de privilège et d'hypothèque dont le Trésor bénéficie sur ses comptables. — C'est le Ministre des Finances qui nomme ces agents sur une liste double de candidats présentée par le Conseil d'administration de la Banque de France. — Art. 4. — La Banque de France n'exerce, à titre de caissier de l'État, aucune action sur les contribuables, elle ne possède donc pas sur les receveurs particuliers des finances, les percepteurs et tous autres comptables de l'Etat, les droits de contrôle et de surveillance qui, jusqu'ici, étaient dévolus aux trésoriers payeurs généraux. Tous ces comptables sont obligés de s'assurer à une compagnie désignée par le Ministre des Finances qui, moyennant le payement par eux d'une prime dont le taux est fixé par un règlement d'administration publique, couvre l'Etat de toutes pertes auxquelles il pourrait être exposé de leur fait, exerce, par suite, ses droits de contrôle et de suveillance concuremment avec l'inspection des finances et est subrogée dans ses recours et actions. — Art. 5. — La Banque de France acquitte les dispositions prises à sa charge par mandats directs du ministre des finances ou par assignation des commissaires de comptabilité ou délégués du Trésor. — Elle crédite le Trésor de tous les versements qui se font pour son compte dans sa caisse. — Elle le débite de tous les payements qu'elle opère. — A ce titre de caissière, elle transmet périodiquement au département des finances son compte courant avec le Trésor. — A l'expiration de l'année, elle dresse le compte de ses recettes et de ses dépenses annuelles, avec reprise de solde de l'année précédente. — Elle fait face à tous les frais d'administration, de matériel, de transport et de virement de fonds. — Art. 6. — Dans chaque département, le Ministre des Finances, nomme un agent du Trésor qui porte le titre de commissaire de la comptabilité publique. — Les commissaires de la comptabilité sont rétribués sur les fonds du Trésor public. Ils sont divisés en deux classes. Ils touchent un traitement fixe de quatre à six mille francs par an. — Art. 7. — Le commissaire de la comptabilité constate les versements effectués entre les mains des agents de la banque, en sa qualité de caissière de l'État. — Il est chargé d'assurer le service des dépenses publiques dans le département. — Selon la nature des dépenses, l'état des encaissements opérés, des recettes effectuées ou à effectuer par les diverses catégories de comptables, il dispose en faveur de la banque, caissière générale de l'Etat, ou sur les caisses des receveurs particuliers des finances, des receveurs des contributions indirectes, douanes et accises, de l'enregistrement, des domaines, des postes, etc. — Avis est donné par lui, chaque jour, à la banque et à ses agents, des assignations qu'il émet pour le payement des dépenses publiques. — Il constate sur la remise des assignations acquittées, dont il délivre reçu, les versements effectués par les différents comptables de deniers publics entre les mains de la Banque de France ou celles de ses agents ».

Digitized by Google

Si les trésoriers généraux ont des adversaires résolus, ils ont au Parlement des partisans déterminés. Parmi ces derniers, il faut citer M. le député Berteaux qui, dans son rapport général sur le budget de l'exercice 1903, a mis en relief les services que les trésoriers généraux peuvent rendre au Trésor public pour le placement des bons du Trésor ou des titres de rente.

« Si, malgré toutes les bonnes volontés qui s'emploient très consciencieusement, le bon du Trésor n'est pas encore plus recherché, déclare M. Berteaux (1), il faut reconnaître que la cause en est peut-être dans les mesures adoptées depuis un certain nombre d'années à l'égard des représentants du Trésor dans les départements. — Nous avons entendu quelquefois formuler, pendant les derniers dix ans, des propositions tendant à leur suppression complète ; mais le temps en s'écoulant paraît rendre leur maintien plus nécessaire. En effet, chaque année voit décroître dans les départements le nombre des banquiers qui, par la diversité de leurs intérêts particuliers et les nécessités de la concurrence, pouvaient difficilement se prêter à une action concordante et préméditée, en hostilité avec les intérêts de l'Etat. Aujourd'hui, de plus en plus, les succursales des grands établissements de crédit se sont substituées aux banquiers locaux, absorbant toute la clientèle de placement et la dirigeant à leur gré. C'est là un fait économique grave et qu'il n'est guère possible d'empêcher. Certes, le Ministre des Finances doit conserver une autorité morale sur ces grandes Sociétés anonymes, mais il n'en serait pas moins inquiétant de voir le crédit public tout entier à la merci de quelques volontés individuelles. — Il importe donc que l'État ait partout ses guichets et que ses représentants, Trésoriers-payeurs généraux et Receveurs des Finances, conservent et étendent sa clientèle. — Il faut que l'épargne française puisse aller directement aux fonds d'État français pour ses placements et aux bons du Trésor pour ses dépôts ; de la sorte, bien des mécomptes lui seront évités, en même temps que les intérêts du Trésor y gagneront ».

M. Berteaux rappelle aussi que, « même dans la situation actuelle, les Trésoriers-payeurs généraux ont servi d'intermédiaires pour l'acquisition de 304 millions et demi de rentes en 1902, et que, défalcation faite des ventes opérées par leurs soins, c'est un excédent d'achat de plus de 182 millions qu'ils ont réalisé, faisant ainsi la contre-partie des ventes précipitées de certains porteurs. — Ainsi, ajoute M. Berteaux, se manifeste pour l'État un intérêt de premier ordre à ne point se désarmer. Cette nécessité semble corroborée par un fait qui a son importance. Au dernier emprunt émis par le Trésor, celui de 265 millions du mois de décembre 1901, les souscriptions reçues en province représentaient à peu près une fois le montant de l'emprunt, alors que les souscriptions de Paris, c'est-à-dire celles de la haute banque et des établissements de crédit, ont couvert l'emprunt plus de 23 fois ».

Comme conclusion M. Berteaux déclare : « L'enseignement à tirer de semblables constatations est que le Trésor ne doit pas renoncer à user des moyens

(1) Rapport général, annexe n° 622, p. 89 et s.

Digitized by Google

d'action dont il dispose et à qui quelques mesures appropriées permettraient certainement de rendre de plus importants services à la fois à l'Etat et à l'épargne française ».

C'est aussi la conclusion à laquelle se rallie, pour les mêmes raisons, le rapporteur général du budget de l'exercice 1904, M. le député Merlou (1). Le rapporteur constate que le rôle des trésoriers-payeurs généraux, en tant que banquiers de l'Etat, va en diminuant d'importance. Alors qu'en l'année 1875, les avances des trésoriers s'élevaient à près de 120 millions de francs, en 1903, ils n'étaient plus que de 28 millions de francs. L'Etat recourt davantage au crédit public par l'émission des bons du Trésor (2). Il a suffi, pour cela, de réduire graduellement le taux de l'intérêt servi par le Trésor sur les sommes versées en compte courant. Le taux était de 4 p. 0/0 en 1880. Depuis le 1er avril 1902, il n'est que de 1 1/4 p. 0/0. Dès lors, les trésoriers-payeurs généraux n'ont pu attirer dans leurs Caisses les dépôts de particuliers qu'ils versaient ensuite en compte courant au Trésor public. M. Merlou regrette la disparition progressive de ce moyen de Trésorerie, et le recours aux bons du Trésor pour lesquels il a fallu payer un taux allant parfois jusqu'à 2 3/4 p. 0/0 alors qu'un intérêt maximum de 2 p. 0/0 aurait suffi pour faire affluer les dépôts en comptes courants (3). Le résultat aurait donc été, d'après M. Merlou, un surcroît de charges très appréciable pour la dette flottante.

Ce n'est pas tout. Si l'on en croit M. Merlou, la baisse de la rente française serait intimement liée à la diminution de la situation des trésoriers-payeurs généraux. Le Trésor ne peut plus lutter contre la concurrence des titres étrangers parce qu'il n'est plus soutenu par les trésoriers généraux (4). « Sans doute, le Trésor a, par toute la France, des représentants ; mais la situation des trésoriers généraux s'est, par suite de la réduction de leurs remises, considérablement amoindrie. Ils se sont vus abandonnés par la clientèle de déposants qu'ils groupaient autrefois autour du Trésor, et la gêne relative qui en a été la conséquence pour la Trésorerie n'est pas le seul inconvénient qui en soit résulté. En éloignant les déposants des caisses des trésoriers généraux, on a pour ainsi dire annihilé l'autorité morale de ces plus hauts représentants de l'Administration des Finances dans les départements. La clientèle qui fréquentait leurs guichets était fidèle à la rente et confiante dans le crédit de l'État ; ce n'était pas auprès d'elle que pouvait réussir une campagne poussant à la vente de nos fonds publics et aux retraits des Caisses d'épargne. Aux jours d'épreuve, c'était elle qui avait souscrit avec le plus d'empressement aux grands emprunts de libération et c'est encore sur elle qu'il aurait fallu compter si des circonstances critiques avaient de nou-

(1) Rapport du 4 juillet 1903, annexe n° 1216, p. 208 et suiv.

(2) Sur valeur respective des avances des trésoriers et des bons du Trésor comme moyen de Trésorerie, Cpr. BOUCARD et JÈZE, *Eléments de la science des finances*, 2e *édit.*, II, p. 1237 et s. et p. 1246 et s.

(3) Rapport cité, p. 189.

(4) Rapport cité, p. 208 et s.

Digitized by Google

veau nécessité d'importants appels au crédit. — L'état de choses actuel permettrait-il d'entrevoir de semblables résultats ? Eloignés des guichets du Trésor, les capitalistes de province ont appris le chemin des succursales des établissements de crédit, où, il faut bien le reconnaître, sans médire en rien de ces institutions si utiles sous d'autres rapports, les conseils qui leur sont donnés sont dictés par des vues qui ne sont pas exclusivement inspirées par l'intérêt de l'Etat. De là, chez ces capitalistes, un nouvel état d'esprit qui les rend plus accessibles à la défiance et même à la crainte et fait souvent d'eux, au point de vue financier, les dupes désignées des ennemis de notre régime politique ».

Après ce pangyrique des trésoriers, on s'étonne d'apprendre que M. Merlou « ne croit pas que l'institution des trésoriers-payeurs généraux constitue pour le Trésor le moyen d'action qui convient aux nécessités de l'époque actuelle ». Il rappelle que, « quand vint devant le Parlement la question du renouvellement du privilège de la Banque de France, il fut de ceux qui demandaient, avec M. Viviani, l'institution d'une banque d'Etat chargée de toutes les opérations que fait actuellement le Trésor. Mais cette proposition fut écartée et tout porte à croire que la situation antérieure est consolidée pour de longues annnées ». Il faut donc, déclare M. Merlou, « faire rendre aux institutions existantes, si défectueuses soient-elles, tous les services qu'on est en droit d'en attendre. La question des trésoriers généraux doit, à ce point de vue, appeler l'attention du Parlement En augmentant l'influence, l'autorité, les moyens d'action des trésoriers généraux, en ramenant aux guichets du Trésor la clientèle qui les a désertés, on donnera au crédit public une base d'autant plus solide qu'elle sera plus large, puisqu'elle sera faite de la masse même de la population économe. On rendra ainsi vaines les tentatives qui pourraient se produire à l'avenir dans le but d'amoindrir la confiance que doit inspirer et que mérite le crédit de l'Etat ».

Cette étrange conclusion est en opposition flagrante avec tout ce que l'on sait sur le recrutement actuel des trésoriers généraux et sur leur histoire. La grande majorité des trésoriers est sans connaissances financières et sans fortune personnelle et, par suite, sans influence personnelle réelle parmi les capitalistes de la région. Le temps est passé où le crédit personnel des Trésoriers avait plus de faveur que celui du Trésor public ! C'est à d'autres causes que la diminution de la situation pécuniaire des trésoreries qu'il faut attribuer la baisse de la rente française et les difficultés actuelles de la trésorerie. M. le Ministre des finances Rouvier en a, longuement et à diverses reprises, exposé les principales au Parlement. L'imprévoyance, l'ignorance, les mauvaises méthodes des politiciens qui s'improvisent financiers, voilà les principales causes des embarras de notre trésorerie (1).

(1) Cp. *suprà*, dans cette Revue, p. 121 et s., p. 316.

GASTON JÈZE,
professeur agrégé de droit public
à la Faculté de Droit de l'Université de Lille.

Digitized by Google

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

SOMMAIRE. — **Section I. Finances nationales.** — § 1. Les pensions en France. — § 2. Les taxes successorales en 1902.

Section II. Finances locales. — § 1. Finances de la Ville de Paris. — § 2. La situation financière des départements en 1900.

Section III. Le Mouvement syndical ouvrier dans le monde.

SECTION I

FINANCES NATIONALES

§ 1

Les pensions en France (1).

I

On sait que, dans le système français, les pensions sont payées au moyen : 1° des retenues opérées sur les traitements et émoluments fixes des fonctionnaires ; 2° des subventions de l'Etat. — Les sommes retenues ne sont pas capitalisées pour former un fonds productif de revenus destinés au service des pensions. Il en résulte que les subventions deviennent chaque année plus importantes. Leur montant, depuis 1800, est plus considérable que celui des retenues.

Pour les *pensions civiles*, depuis 1876, le tableau suivant fera apparaître les chiffres respectifs des retenues et des subventions :

(1) Cpr. Gaston Cadoux, *Contribution à l'étude de la réforme de la législation sur les pensions civiles*. Paris, 1903.

Digitized by Google

EXERCICES	RETENUES	SUBVENTIONS	TOTAL
	francs	francs	francs
1876	18.986.165	16.497.121	35.483.286
1880	22.041.045	24.515.637	46.556.682
1885	23.723.818	31.894.586	55.628.404
1890	24.932.062	35.888.634	60.820.696
1893	26.831.612	35.366.978	62.198.590
1895	23.807.866	43.538.884	67.346.750
1898	27.703.380	45.921 620	73.625.000

Pour les *pensions militaires, de la guerre et de la marine*, le montant des subventions atteint des proportions encore plus considérables. En 1898, les retenues de la guerre ont été de 5.308.870 francs contre 89.091.130 francs de subvention ; les retenues de la marine ont été de 7.981.000 francs contre 23.616.000 francs de subvention.

Depuis 1875, les crédits nécessaires à l'acquittement des pensions de la guerre et de la marine, de celles des dignataires rétribués de l'ordre national de la Légion d'honneur et des fonctionnaires civils ont été les suivants, *déduction faite des retenues opérées :*

EXERCICES	PENSIONS MILITAIRES ET LÉGION D'HONNEUR			PENSIONS CIVILES (loi de 1853)
	GUERRE	MARINE et DEMI-SOLDIERS	LÉGION D'HONNEUR	
	francs	francs	francs	francs
1875	56.554.016	8.000.000	12.226.328	19.536.728
1880	62.613.771	10.000.000	11.027.066	24.515.637
1885	75.763.591	26.138.750	10.286.061	31.894.586
1890	83.601.855	34.530.540	10.238.706	35.888.634
1895	84.999.990	39.148.909	10.983.113	43.538.884
1900	90.914.685	44.959.300	11.028.650	47.400.890

Le Ministère des finances a calculé l'accroissement de la charge future annuelle des *pensions civiles pour l'Etat* en supposant l'application normale, dans l'avenir, des prescriptions de la loi du 9 juin 1853 et des conditions d'avancement, combinées avec les avantages résultant des lois faites en faveur du personnel de l'enseignement, des postes et télégraphes, des forêts,

Digitized by Google

des travaux publics, des douanes, etc., auxquelles nous venons de faire allusion.

La progression de la charge budgétaire pour les *pensions civiles*, de 1870 à 1960, — déduction faite des retenues supportées par les fonctionnaires et employés, — en d'autres termes la *charge réelle*, serait la suivante :

Exercices	Subventions
—	—
1870	16.176.753 francs.
1875	19.536.728 —
1880	24.515.637 —
1885	31.884.634 —
1890	35.888.634 —
1895	43.538.884 —
1902	47.400.890 —
1910	73.162.397 —
1915	80.595.934 —
1920	86.442.719 —
1925	92.287.177 —
1930	98.039.777 —
1935	100.521.477 —
1940	101.814.627 —
1945	102.606.317 —
1950	102.606.317 —
1955	102.606.317 —
1960	102.606.317 —

Ainsi, partie en 1870 de 16 millions, la *subvention* de l'État atteindra 73 millions en 1910 et se tiendra à son maximum, 102.606.000 francs, dès 1945, soit, aura augmenté de 550 0/0 en 75 ans.

III

En supposant que le nombre actuel des agents, employés et fonctionnaires de l'État, n'augmente plus et que les traitements demeurent invariables, la charge future que les lois postérieures à la loi de 1853 feront supporter au service *des pensions civiles*, serait la suivante, d'après un relevé dressé par le Ministère des finances.

Digitized by Google

	FONCTIONNAIRES	VEUVES et orphelins	TOTAL
	francs	francs	francs
Pensions au 1er janvier 1900	61.294.023	13.835.904	75.059.927
Influence de l'augmentation du nombre des fonctionnaires de l'enseignement primaire, de l'amélioration des traitements, des changements apportés à la durée de services donnant droit à pension pour les fonctionnaires de l'enseignement primaire (Loi du 17 août 1876)	17.188.270	2.694.200	19.882.470
Influence de l'augmentation du nombre des fonctionnaires de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur	4.908.900	1.724.370	6.633.270
Conséquence de l'augmentation du personnel des postes et des télégraphes et de l'amélioration des traitements des agents subalternes	10.396.950	3.741.900	14.138.850
Conséquence de la loi du 26 février 1887 sur les pensions des douaniers	1.458.800	563.160	2.021.960
Conséquence de la loi du 4 mai 1892 sur les pensions du personnel forestier	221.200	104.760	325.960
Conséquence de l'article 50, § 1er, de la loi du 28 avril 1893 relatif à la rémunération des services militaires dans les pensions civiles	907.000	279.500	1.186.500
Influence de l'article 50, § 2, de la loi du 28 avril 1893 qui accorde pension aux veuves des fonctionnaires décédés après 25 ans de services	»	532.000	532.000
Pensions accordées aux commissaires de police par l'article 29 de la loi du 16 avril 1895	189.000	65.000	254.000
Conséquence de l'article 33 de la loi du 29 mars 1897 élevant aux deux tiers du traitement le maximum de la pension pour les conducteurs, contrôleurs et commis des ponts et chaussées et des mines	96.000	39.000	135.000
Conséquence de l'article 45, loi du 13 avril 1898, classant dans la partie active :			
1° Le personnel de garde de l'administration pénitentiaire	58.800	13.692	72.492
2° Les agents ambulants ou embarqués des postes, les facteurs et surveillants des télégraphes et des téléphones	349.100	27.993	377.093
3° Le personnel subalterne de l'administration des haras	15.007	3.526	18.533
4° Diverses catégories de fonctionnaires algériens	41.333	10.667	52.000
Conséquence de l'article 46, loi du 13 avril 1898, élevant la quotité de la pension pour les veuves des agents militarisés des douanes et des forêts	»	1.200.000	1.200.000
Conséquence de l'article 27, loi du 30 mai 1899, élevant aux deux tiers du traitement le maximum de la pension pour le personnel de l'administration des postes et des télégraphes	848.903	250.809	1.099.712
Conséquence de l'article 15, loi du 13 avril 1900, accordant le même avantage au personnel de l'administration des contributions indirectes	526.752	131.688	658.440
Conséquence des accroissements de personnel et des élévations de traitement dans les administrations autres que celles de l'instruction publique, des postes et des télégraphes, des douanes et des forêts	4.164.000	194.110	5.358.110
Total	102.594.038	26.412.279	129.006.317

Digitized by Google

§ 2

Les taxes successorales en 1902.

Les résultats de l'exercice 1902 permettent d'apprécier les conséquences de la réforme du régime fiscal des mutations par décès opérée par la loi du 25 février 1901 et par la loi du 30 mars 1902.

Le total des biens compris dans les déclarations s'est élevé à	5.375.394.429
Les valeurs taxées d'après l'ancien système fiscal ont été de	164.197.820
Les biens assujettis au régime nouveau comptent donc pour	5.211.196.609
Le *passif* déduit de cette somme a atteint.	439 070.604
laissant un *actif net imposable* de.	4.772.126.005

Au point de vue du *passif*, il y a eu :

1° 310.883 successions *sans passif* représentant un *actif net imposable* de 3.459.771.321 francs ;

2° 52.729 successions avec un actif brut de 1.637.800.680 francs et un passif de 325.445.996 francs, laissant un actif net imposable de 1.312.354 684 ;

3° Enfin 13.207 successions où le passif absorbait l'actif (11.364.608 fr.).

Les dettes déduites se classaient comme suit :

1° Dettes résultant d'actes	authentiques.	332.554.732
	privés	106.515.872
2° Dettes.	civiles	391.131 841
	commerciales.	47.938.763
3° Dettes.	hypothécaires.	298.446.164
	chirographaires	140.624.440

D'après l'*importance de leur actif net*, les successions ont été classées comme suit :

	Nombre	Sommes
1° De 1 à 2.000 fr.....	213.378	241.495.379
2° De 2.001 à 10.000.....	97.257	554.175.032
3° De 10.001 à 50.000.....	39.198	903.986.972
4° De 50.001 à 100.000.....	6.964	477.418.303
5° De 100.001 à 250.000.....	4.250	662.785.668
6° De 250.001 à 500.000.....	1.473	513.491.845
7° De 500.001 à 1 million.....	684	453.692.706
8° De 1 million à 5 millions	381	714.187.548
9° Au-dessus de 5 millions.....	27	250.892.552
Totaux.....	363.612	4.772.126.005

Digitized by Google

La statistique *des parts successorales soumises aux droits progressifs* apparaît comme suit :

	Nombre	Importance des parts	Droits constatés	Proportion des parts de chaque catégorie en nombre	Proportion des parts de chaque catégorie en valeur
		fr.	fr.	p. 0/0	p. 0/0
1° Parts *nettes* entre 1 fr. et 2.000 fr...	820.029	367.650.241	14.251.140	77.45	7.72
2° Parts *nettes* de 2.001 à 10.000 fr.	168.144	671.105.306	28.332 603	15.88	14.09
3° Parts *nettes* de 10 001 à 50.000....	54.968	1.005.241.271	45.702.546	5.19	21.11
4° Parts *nettes* de 50 001 à 100 000...	8 303	526.874.547	22.847.104	0.78	11.06
5° Parts *nettes* de 100.001 à 250.000....	4.935	686.856.643	31.248.324	0.47	14.42
6° Parts *nettes* de 250.001 à 500 000...	1.503	481.099.649	21.128.224	0.14	10.10
7° Parts *nettes* de 500.001 à 1 mil. de fr.	629	407.008.286	17.469 764	0 06	8.55
8° Parts *nettes* supérieures à 1 mil. de fr.	292	616.548.230	28.824.904	0.03	12.95
Totaux.....	1.058.803	4.762.384.173 (1)	210.304.609	100	100

Les résultats généraux, en classant les parts successorales d'après la *dévolution des successions*, sont les suivantes :

	Ligne directe	Entre époux	Ligne collatérale	Entre personn. non parentes	Totaux
Nombre.....	646.968	140.953	237.679	33.203	1.058.803
Importance des parts taxées	3.222.761.434 fr.	453.175.692 fr.	875.498.074 fr.	206.948.973 fr.	4.762.384.173 fr.
Droits constatés. ..	55.434.347 fr.	22.065.986 fr.	99.767.005 fr.	33.037.271 fr.	210.304.609 fr

Ce sont donc les *successions en ligne directe* qui fournissent à la fois le plus grand *nombre* de parts successorales et le plus considérable *actif imposable* ; mais non le plus gros produit.

Elles se décomposent comme suit :

		Nombre	Importance des parts taxées	Droits constatés
			fr.	
Descendants	Enfants légitimes.....	569.102	2.951.800.228	50.856.260
	Petits-enfants légitimes.....	47.172	200.980.660	3.416.167
	Enfants naturels.....	1.388	9.217.056	159.988
Ascendants	Légitimes.....	29.162	64.134.007	993.255
	Naturels.....	144	529.483	8.677
	Totaux.....	646.968	3.226.761.434	55.434.347

(1) Pour mettre ce chiffre d'accord avec celui du tableau précédent, il faut observer: 1° que des legs ont été adressés à des établissements publics pour une somme de 10.871.189 fr. et 2° que l'administration arrondit les sommes pour la perception.

Digitized by Google

Dans la *ligne collatérale* les parts successorales dévolues aux frères et sœurs et aux oncles ou tantes, neveux et nièces, sont de beaucoup les plus nombreuses et les plus importantes. Celles dévolues aux parents au delà du 6e degré n'occupent qu'une place modeste :

	Nombre	Importance des parts taxées	Droits constatés
		fr.	fr.
Frères et sœurs	105.692	315.474.108	30.384.242
Oncles ou tantes et neveux ou nièces	86.895	335.076.101	37.178.796
Grands oncles ou grand'tantes et petits-neveux ou petites nièces	20.339	65.463.264	8.508.611
Cousins germains	9.570	53.327.911	7.255.638
Parents au 5e et au 6e degré	13.143	82.394.659	12.326.587
Parents au-delà du 6e degré	2.040	23.762.031	4.113.131
Totaux	237.679	875.498.074	99.767.005

Il faut ajouter que le régime de faveur établi par la loi du 25 février 1901 pour les *libéralités présentant un caractère de bienfaisance* ou d'assistance (droit de 9 p. 0/0, sans addition de décimes) s'est appliqué :

à 183 dons pour une somme de . . . . . 3.988.475 francs
et à 908 legs — . . . . . 10.871.189 —
au total : 1.091 libéralités — . . . . . 14.859.664 francs

Les droits perçus ont été de 1.337.574 fr. 68.

Les bénéfices ont été :

	DONS		LEGS		TOTAL	
	Nombre	Importance	Nombre	Importance	Nombre	Importance
Départements	1	300.000	2	2.400	3	302.400
Communes	50	937.857	93	3.094.393	143	4.032.250
Etablissements publics charitables et hospitaliers	119	2.529.420	711	7.391.987	830	9.921.407
Sociétés de secours mutuels, etc.	10	217.843	90	325.709	100	543.552
Sociétés d'entretien et d'éducation populaires	3	3.355	12	56.700	15	60.055
Totaux	183	3.988.475	908	10.871.189	1.091	14.859.664

Digitized by Google

SECTION II

FINANCES LOCALES

§ 1

Finances de la ville de Paris (1).

I

Le *nombre* et la *valeur locative réelle* des propriétés bâties assujetties à la contribution foncière sont donnés par le tableau suivant (comparaison faite avec les résultats de l'évaluation faite en 1887-1889) :

Nature des propriétés	Nombre des propriétés imposables à la contribution foncière		Valeur locative réelle	
	au 1er janvier 1891	au 1er janvier 1901	au 1er janvier 1891	au 1er janvier 1901
	fr.	fr.	fr.	fr.
Maisons.....	80.085	83.559	746.709.633	823.034.889
Usines.....	2.623	2.553	23.596.122	29.158.472
Résultats d'ensemble	82.708	86.112	770.305.755	853.193.161

Il résulte de ce tableau que du 1er janvier 1891 au 1er janvier 1901 : 1° le *nombre* des propriétés bâties s'est élevé de 3.404 unités, se décomposant ainsi : le nombre des *maisons* a *augmenté* de 3.474 unités ; le nombre des *usines* a *diminué* de 70 unités ; 2° la *valeur locative réelle des propriétés assujetties à la contribution foncière* s'est élevée de 82.887.406 fr., se décomposant ainsi : 77.325.056 fr. pour les *maisons* ; 5.562.350 fr. pour les *usines*.

(1) Les statistiques du texte ont été faites à l'aide : 1° du Rapport adressé au ministre des Finances par le directeur général des contributions directes sur les résultats de la première revision décennale du revenu net des propriétés bâties ; 2° du Rapport de la Commission des contributions directes de la Ville de Paris intitulé le *Livre Foncier de la Ville de Paris*.

Digitized by Google

Il y a lieu d'ajouter à ces chiffres au 1er janvier 1901 : 1° 664 propriétés publiques habitées par des fonctionnaires ou employés civils ou militaires, d'une valeur locative de 1.680.480 fr. ; 2° 1.812 constructions nouvelles ou additions de constructions d'une valeur locative de 24.174533 fr. et qui ne sont imposables à la contribution foncière qu'en 1902 ou en 1903.

Ceci donne un total de 88.587 propriétés bâties, se subdivisant en 84.882 maisons, 1.316 usines et 2.389 constructions mixtes (maisons et usines).

Les locaux (1) existant dans les 88.587 maisons ou usines de Paris étaient, au 1er janvier 1901, de 1.262.130 (maisons : 1.231.172; usines : 30.958), et leur valeur locative *réelle* ressortait à 879.049.174 francs (maisons : 849.090.092 fr. ; usines : 29.959.082 fr.).

II

Au point de vue de l'impôt, il y a lieu de faire les observations suivantes :

	Nombre	Valeur locative réelle
	—	—
1° Les hôtels meublés et garnis (lesquels ne sont pas imposables à la contribution mobilière) comptaient pour	141.567	31.502.850 fr.
2° Les logements des indigents et des personnes *non imposables à la contribution mobilière* se décomposaient comme suit :		
a) De 1 à 299 fr. après déduction de 10, 15 ou 20 fr. p. 0/0 (2)	387.741	61.891.544 fr.
b) De 300 à 499 fr.	229,345	87.323.441 »
c) Agents diplomatiques. Bureaux des fonctionnaires	1.441	4.360.385 »
A reporter.	760.094	185.078.220 »

(1) Quand une même location comprend à la fois un local commercial et un local d'habitation, on a compté deux locaux. De même, lorsque dans la même maison, une seule location comprend à la fois un appartement ou un magasin et des écuries et remises. Enfin, dans les hôtels garnis et les maisons meublées, on a compté autant de locaux que d'appartements ou de chambres loués séparément.

(2) Cette déduction a pour but de ramener la proportionnalité de l'impôt en tenant compte du prix relativement plus élevé des petits logements, des vacances nombreuses et aussi des risques plus fréquents de non-payement des loyers.

Digitized by Google

	Nombre	Valeur locative réelle
Report.	760.024	185.078.220 »
d) De 1 à 499 fr. Patentables de 7e ou de 8e classe ou dont les droits fixes ne dépassent pas ceux de la 7e classe	28.686	5.966.252 »
3° Les logements de 1 à 499 fr. (imposables à la contribution mobilière) se décomposaient comme suit :		
a) Logements des patentés imposables à la contribution mobilière	41.885	12.368.483 »
b) Logements des propriétaires. Pied-à-terre imposable à la contribution mobilière . .	6.622	1.902.894 »
4° Les logements de 500 fr. et au-dessus comptaient pour	206.543	338.076.733 »
5° Les écuries, remises, serres et autres dépendances de l'habitation imposables à la contribution foncière comptaient pour . .	8.241	7.876.786 »
Les totaux (nombre et valeur locative) pour les *locaux d'habitation* ou *dépendances de l'habitation* étaient donc de	1.052.071	551.269.368 »

6° L'ensemble des locaux vacants à Paris au 15 janvier 1901 était de 33.953 (7.320 consacrés au commerce ou à l'industrie ; 26.633 affectés à l'habitation) représentant une valeur locative réelle de 32.852.175 francs (9.881.585 fr. pour les locaux affectés au commerce où à l'industrie ; 22.970 570 fr. pour les locaux affectés à l'habitation).

Pour les locaux vacants, il y a lieu de faire deux observations, au point de vue de l'impôt :

	Nombre	Valeur locative
a) Les *locaux d'habitation* vacants non imposables à la contribution mobilière étaient :	15.505	3.946.275 fr.
b) Les *locaux d'habitation* vacants imposables à la contribution mobilière étaient :. . . .	11.128	19.024.315 »

7° Les 3 tableaux suivants indiqueront comment se répartissent en 1901 les charges qui pèsent sur la propriété à Paris : le montant des rôles des 4 contributions directes ; la part contributive de la ville de Paris dans le principal des impôts directs ; les taxes municipales en remplacement des droits sur les boissons hygiéniques :

Digitized by Google

Nature des contributions directes	Montant total de la contribution en principal et centimes additionnels	Etat — Principal	Etat — Centimes généraux	Département — Centimes	Ville de Paris — Centimes communaux	Centimes par non-valeurs et frais de propriété
Contribution foncière — Propriétés bâties...	28.206 28	11.770 00	1.391 57	5.767 30	8.650 95	626 46
Contribution foncière — Propriétés non bâties	46.709.592 29 (1)	20.334.269 00	2.514.047 69	9.102.666 79	13.654.000 19	1.104.608 62
Contribution des portes et fenêtres.	14.515.401 71 (2)	7.136.994 00	1.938 664 50	1.712.878 56	3.461.442 09	262.188 18
Contribution personnelle mobilière.....	33.180.842 59	14.118.109 09	3.840.295 07	6.917.873 41	7.553.188 32	373.572 21
Contribution des patentes.... ...	54.245.818 68	24.707.759.42 (3)	12.924.843 81	6.445.502 46	7.116.908 96 2.148.500 82 (4)	902.303 21
Totaux.....	148.679.861 55	66.308.901.42	21.219.242 64	24.184.688 52	33.942.691 33	2.643.298 68
		87.528.144 06				

Nature des contributions directes	Paris — Montant	Paris — p. 0/0	France moins Paris — Montant	France moins Paris — p. 0/0
Contribution foncière des propriétés bâties.....	20.334.269	27 57	53.416.227	72 43
Contribution des portes et fenêtres..	7.136.914	14 94	40.628.822	85 06
Contribution personnelle mobilière..	14.118.109	19 14	59.656.920	80 86
Contribution des patentes.....	26.856.260	30 25	61.924.682	69 75
Total (*en principal*).....	68.445.032	24 09	215.626.651	75 91

Taxes municipales de remplacement des droits sur les boissons hygiéniques	Nombre de cotes	Montant des valeurs vénales du revenu net ou des valeurs locatives imposables	Montant de la taxe
		fr.	fr. c.
1° Taxe de 0,50 p. 0/0 sur la valeur vénale des terrains assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties.....	6.484	515.405.570	2.577.027 85
2° Taxe foncière de 2,50 p. 0/0 sur le revenu net servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties	87.740	653.428.530	16.335.713 25
3° Taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères fixée à 1 fr. 0666 p. 0/0 du revenu net servant de base à la taxe foncière des maisons.	81.786	506.657.890	5.404.013 05
4° Taxe locative de 1 p. 0/0 sur la valeur locative des locaux — d'habitation imposable à la contribution mobilière....	202.043	319.115.365	3.191.153 65
4° Taxe locative de 1 p. 0/0 sur la valeur locative des locaux — commerciaux et industriels assujettis au droit proportionnel des patentes.....	144.606	329.785.319	3.297.853 19
Total des taxes.....			30.795.760 99

(1) Y compris 3.239 fr. 38 cent. de réimposition.
(1) Y compris 377.804 fr. 50 cent. de réimposition.
(3) Moins les 8 centimes revenant à la Ville.
(4) 8 centimes sur le principal revenant à la Ville.

Digitized by Google

III

La *valeur en capital* (1) attribuée aux propriétés immobilières bâties ou non bâties des 80 quartiers de Paris, au 1er janvier 1901, ressort des tableaux suivants :

1° *Propriétés bâties* (*maisons ou usines*).

Le nombre des maisons ou usines était de.		80.319
La superficie en mètres carrés était de	*sol* (jardins, cours et sols des bâtiments compris)	38.893.357,29
	bâtiments seuls . . .	22.713.314,00
La valeur locative des maisons ou usines (jardins non compris) s'élevait à.		878.678.271 francs.
La *valeur en capital du sol des propriétés bâties* était de		7.014.433.973 —
La valeur en capital des bâtiments était de . . .		6.715.085.777 —
La valeur en capital de l'outillage fixe des usines imposables comme immeubles à la contribution foncière était de		83.593.740 —
Dès lors la *valeur totale* des maisons ou usines (sol, bâtiments et outillage fixe compris) s'élevait à		13.813.113.490 —

Le prix moyen du mètre carré de terrain varie entre un maximum de 1.040 fr. (quartier Grillon, IIe arrondissement) et un minimum de 20 fr. (quartier St.-Fargeau, XXe arrondissement).

2° *Propriétés non bâties* (*terrains nus ou chantiers sans constructions*).

Leur nombre était de	2.760
Leur superficie en mètres carrés était de .	2.592.972,11
Leur valeur en capital s'élevait à . . .	210.064.850 francs.

Observation : Le nombre des immeubles indiqué plus haut, p. 767, comme s'élevant à 88.587 exprime le nombre des maisons, usines ou chantiers

(1) La valeur indiquée au texte n'est pas *le prix du terrain et des constructions*, car cette valeur est variable, ni la *valeur vénale* telle qu'elle résulte d'un acte authentique, car certaines circonstances qui accompagnent une vente rendent, parfois, les actes authentiques peu probants. C'est la *valeur en capital normale et proportionnelle*, obtenue par *l'évaluation du fonds* et par *l'évaluation du revenu* ou plutôt par l'évaluation de la valeur locative normale. L'évaluation du fonds a été faite par les architectes voyers de la Ville de Paris au moyen des fiches et des plans dressés par le service du plan de Paris. L'évaluation du revenu a été faite par les contrôleurs et commissaires répartiteurs de la Ville de Paris. Des commissions spéciales, composées de tous les agents ayant pris part au travail d'évaluation et présidées par les chefs des services techniques, ont rapproché et discuté les évaluations, et fixé définitivement la valeur immobilière normale et proportionnelle à attribuer à chaque immeuble tant pour le sol que pour l'élévation.

Digitized by Google

appartenant à un seul propriétaire ou à plusieurs propriétaires indivis et donnant lieu à une cote spéciale, c'est-à-dire à un article des rôles foncier et des portes et fenêtres. Dans les tableaux indiqués ci-dessus, p. 769, le nombre des maisons et usines ressort à 80.319 seulement, inférieur de 8.268 au chiffre précédent. Cette différence s'explique par plusieurs raisons : 1° L'évaluation en capital faite pour asseoir la taxe sur la valeur en capital des immeubles ne comprend que les immeubles *des particuliers* ; il ne comprend pas les bâtiments publics. — 2° Les tableaux de la page 769 rangent parmi les *terrains nus*, les chantiers sans construction et les terrains employés à un usage commercial et industriel que le tableau de la p. 770 range parmi les propriétés bâties, la loi du 29 décembre 1884 assimilant, au regard de l'impôt foncier, ces chantiers etc, aux propriétés bâties. — 3° Les immeubles appartenant à un propriétaire ou à une société immobilière, comprenant 3, 4 ou 5 maisons distinctes riveraines d'une voie publique et ayant chacune leur numéro, *mais desservies par une cour commune*, comptent, lors de l'établissement de la contribution foncière qui a pour *base la valeur locative* pour 3, 4 ou 5 propriétés bâties, sans qu'il soit tenu compte de la fraction de la cour commune. Pour la détermination *de la valeur en capital*, étant donné l'impossibilité de déterminer la limite de chaque immeuble (bâtiment et cour compris) on a considéré que l'ensemble des 3, 4 ou 5 maisons ne constituait qu'un *seul* immeuble.

IV

Depuis l'achèvement du travail de constitution du *Livre foncier*, la Ville de Paris qui était jusqu'ici la seule commune de France qui n'eut pas de cadastre parcellaire, possède un plan parcellaire de grande valeur. Ce plan au 1/500e qui porte la désignation de chaque rue et le numéro de chaque immeuble, sera continuellement mis à jour.

§ 2

Situation financière des departements en 1900 (1).

En 1900, les *recettes* se sont élevées à	316.818.181 fr.
les *dépenses* se sont élevées à	311.306.908 —
laissant un *excédent de recettes* de.	5.511.273 fr.

(1) V. *suprà* p. 191 et s. la situation financière des départements en 1898 et 1899.

Digitized by Google

Les *recettes* se décomposent comme suit :

Revenus des propriétés mobilières et immobilières. . . .			2.257.722
Produits éventuels provenant du concours de tiers (Etat, communes, particuliers, etc.)			77.909.911
Produit des centimes	ordinaires	98.000.097	189 220.273
	12 centimes (l. 1871) (1). .	39.052.668	
	extraordinaires spéciaux (2).	52.167.508	
Aliénations et emprunts			47.393.763
Dons et legs			36.512

Les *dépenses* se décomposent comme suit :

Personnel des préfectures et sous-préfectures.			5.212.083
Entretien des propriétés départementales et bâtiments pris à loyer.			9.649.900
Acquisitions, constructions, installations d'immeubles. . .			6.563.121
Mobilier			1.216.052
Voirie, ports et canaux.	Routes départementales . .	12.644.774	143.388.354
	Chemins vicinaux.	98.471.511	
	Chemin de fer d'intérêt local et tramways	25.728.561	
	Subventions de l'Etat. . .	6.543.508	
Assistance	Aliénés	26.486.585	77.985.683
	Enfants assistés ou moralement abandonnés. . . .	28.827.729	
	Enfants du premier âge. .	2.154.216	
	Assistance médicale . . .	9.234.721	
	Assistance à domicile aux vieillards et incurables .	968.630	
	Dépenses diverses. . . .	10.313.802	
Instruction publique			3.458.523
Encouragements aux lettres, sciences et arts.			1.356.053
— à l'agriculture et à l'industrie			6.001.086
Cultes			65.722
Cadastre			81.720
Service de la Dette.			47.268.808
Dépenses diverses			8.059.803

(1) Ils ont été perçus intégralement dans 84 départements.

(2) 82 départements y ont eu recours. La quotité des impositions extraordinaires varie de 77 centimes dans la Gironde à 45 centimes, 63 dans la Corse. Dans 18 départements ces impositions n'ont pas dépassé 10 centimes ; dans 45 elles ont varié entre 10 et 20 centimes ; dans 16 entre 20 et 30 ; dans 3, elles ont dépassé 30 centimes.

Digitized by Google

A la clôture de l'exercice 1900, les *dettes des départements* s'élevaient ensemble *en capital* à 497.155.755 francs.

L'*annuité* à payer par les départements et comprenant : 1° la dette du chef des emprunts en capital et intérêts ; 2° la dette du chef des engagements à long terme autres que les emprunts (garantie d'exploitation des voies ferrées, dépenses d'utilité courante, travaux exécutés par l'Etat et qui intéressent les départements), s'est élevée en 1902 à 52.489.670 francs.

SECTION III

Le mouvement syndical ouvrier dans le monde.

L'agitation à laquelle vient de donner lieu, à Paris et en province, la question de la suppression des bureaux de placement donne un singulier intérêt à un relevé statistique que vient de publier l'*Organisation ouvrière* de New-York, organe des fédérations des travailleurs manuels de l'Amérique du Nord, sur le nombre des ouvriers *syndiqués* dans le monde entier. On y constatera combien, par rapport à l'ensemble des ouvriers, le nombre de ceux faisant partie d'un syndicat est relativement minime en France et même peu considérable dans les trois pays : Etats-Unis, Grande-Bretagne et Allemagne où l'organisation syndicale est la plus développée. Voici ce relevé :

Etats-Unis (sept. 1903)	2.500.000	syndiqués
Grande Bretagne (déc. 1902)	1.915.506	»
Empire Allemand (déc. 1902)	1.092.642	»
France (déc. 1902)	614.204	»
Italie (août 1902)	480.689	»
Empire d'Autriche (sans la Hongrie) (déc. 1902)	166.488	»
Danemark (janv. 1902)	101.964	»
Belgique (janv. 1902)	83.637	»
Suède (janv. 1002)	69.009	»
Suisse (déc. 1899)	49.034	»
Espagne (janv. 1903)	46.896	»
Hollande (mars 1903)	17.062	»
Norvège (janv. 1902)	14.450	»
Hongrie (janv. 1902)	8.222	»

Si la proportion d'ouvriers ayant formé des syndicats professionnels en France était comparable, par exemple, à celle du Danemark, il est évident que la masse ouvrière, organisée, pourrait parfaitement assurer les place-

Digitized by Google

ments ; mais, dans la situation actuelle, elle ne peut le faire en France, tout au moins.

C'est ce qui, en dépit d'abus nombreux et de récriminations en grande partie justifiées, oblige encore un si grand nombre d'ouvriers, de domestiques et même de professeurs privés à recourir aux bureaux de placement particuliers.

Il a été créé, dans les Mairies de Paris, des bureaux de placement gratuits dont la plupart fonctionnent très bien. On ne s'explique pas que les diverses corporations n'aient pas fait un effort plus vigoureux et plus suivi, quand elles ne pouvaient organiser elles-mêmes le placement, pour diriger les ouvriers vers ces bureaux des Mairies de Paris qui ne servent guère qu'à procurer des places aux bonnes et domestiques. C'est cette inertie de la classe ouvrière qu'il faudrait vaincre.

Digitized by Google

LÉGISLATION FISCALE

I

Lois et décrets (juillet, août et septembre 1903).

Alambics (*Contrôle des* — chez les fabricants). — DÉCRET DU 19 AOUT 1903, portant règlement d'administration publique sur l'application des art. 12 à 17 et 26 de la loi de finances du 31 mars 1903 (*J. O.*, 24 août, p. 5420).

Algérie. — LOI DU 22 JUILLET 1903, autorisant la perception en — d'une *taxe réduite sur les sucres* à partir du 1er septembre 1903 (*J. O.*, 24 juillet, p. 4705).

Taxe de 24 fr. par 100 kilog. de sucre raffiné sur les sucres bruts et raffinés.
— 26 fr. — poids effectif sur les sucres candis.

V. le Rapport fait par M. de La Batut sur cette loi votée sans discussion, en annexe à la séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1903 (*J. O.*, p. 2263-2264).

V. Vendanges.

Bons du Trésor. — DÉCISION DU 4 JUILLET 1903, fixant l'intérêt (*J. O.*, 5 juillet, p. 4106).

1 p. 100 pour les bons de 1 mois à moins de 3 mois.

2 p. 100 pour les bons de 3 mois à 1 an.

Bouilleurs de crû. — DÉCRET DU 19 AOUT 1903, portant règlement d'administration publique sur l'*applicat. des art.* 18 *à* 22 *de la loi de finances du* 31 *mars* 1903, relatifs au régime applicable aux — (*J. O.*, 24 août, p. 5417).

Brasseries. — V. Glucoses.

Caisse d'épargne. — V. Cochinchine. — Saint-Pierre et Miquelon.

Caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents : Opérations pendant l'année 1902. — RAPPORT au Président de la République (*J. O.*, 7 juillet, p. 4143).

Cautionnements. — DÉCRET DU 14 AOUT 1903, relatif aux — déposés en garantie des *bons* créés par l'art. 8 de la loi du 7 avril 1897 pour les *sucres placés en entrepôt* et destinés, antérieurement au 1er septembre 1903, à l'exportation (*J. O.*, 18 août, p. 5314).

Cochinchine. — DÉCRET DU 17 SEPT. 1903, précédé d'un rapport du ministre des colonies, rendant applicable à la — la loi du 6 août 1901, relative aux *caisses d'épargne* (*J. O.*, 26 sept., p. 5971).

Colonies. — V. Trésor.

Digitized by Google

Contributions directes et taxes assimilées de l'exercice 1904. — LOI DU 13 JUILLET 1903 (*J. O.*, 16 juillet, p. 4490).

Conversion des rentes 3 1/2 0/0 — RAPPORT au Ministre des finances et relevé des *commissions* payées par le Trésor pour la — (*J. O.*, 13 juillet, p. 4310).

Douanes. — LOI DU 31 JUILLET 1903, modifiant le tarif général des douanes. — Tableau A. — Droits d'entrée pour les *bestiaux et viandes abattues* (*J. O.*, 10 août, p. 5145).

V. Guadeloupe.

Exercice 1895. — V. Pensions civiles.

— **1903.** — V. Pensions civiles.

— **1904.** — V. Contributions directes et taxes assimilées.

Glucoses. — DÉCRET DU 10 JUILLET 1903, fixant, à partir du 1er septembre 1903, l'*imposition des manquants* ressortissant de la balance du compte spécial des — dans les brasseries, en exécution de l'art. 24 du 31 mai 1899, modifié par l'art. 1er D. 18 avril 1901 (*J. O.*, 18 juillet, p. 4571).

Guadeloupe. — DÉCRET DU 3 SEPT. 1903, précédé d'un rapport du ministre des colonies portant *modifications au tarif des douanes* (*J. O.*, 9 sept., p. 5668).

DÉCRET DU 13 SEPT. 1903, précédé d'un rapport du ministre des colonies, retirant de la circulation les *bons de caisse en papier* (*J. O.*, 25 sept., p. 5954).

Huiles minérales brutes. — DÉCRET DU 9 AOUT 1903, relatif à la *taxe* sur les — (*J. O.*, 13 août, p. 5210).

Maisons d'école. — LOI DU 10 JUILLET 1903, portant modification de la procédure pour la construction d'office des — (*J. O.*, 12 juillet, p. 4258).

Martinique. — DÉCRET DU 26 JUIN 1903, précédé d'un rapport au Président de la République, approuvant une délibération du conseil général de la — modifiant l'*assiette et le tarif de la contribution des patentes* perçue dans cette colonie (*J. O.*, 6 juillet, p. 4167).

Matériel de la Marine. — DÉCRET DU 19 SEPTEMBRE 1903, précédé d'un rapport du ministre de la Marine, supprimant les *états de prévisions* (*J. O.*, 24 septembre, p. 5932).

Patentes. — V. Martinique.

Pensions civiles. — LOI DU 2 JUILLET 1903 portant ouverture, sur l'exercice 1895, d'un *crédit supplémentaire* d'inscription de 332 fr. pour le service des — (*J. O.*, 4 juillet, p. 4081).

LOI DU 5 JUILLET 1903, portant ouverture, sur l'exercice 1903, de *crédits d'inscription et de paiement* pour le service des — (*J. O.*, 9 juillet, p. 4193).

DÉCRET DU 29 AOUT 1903, portant répartition d'un *crédit supplémentaire* de 1.200.000 francs pour l'inscription des — en 1903 (*J. O.*, 5 sept., p. 5601).

Pensions de l'armée de mer. — DÉCRET DU 23 AOUT 1903, modifiant l'art. 21 Ord. 2 juillet 1831 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi sur les — (*J. O.*, 29 août, p. 5497).

Saint-Pierre et Miquelon. — DÉCRET DU 31 JUILLET 1903, rendant applicable aux îles — le 2e § de l'art. 8 de la loi du 9 avril 1881 (*J. O.*, 5 août, p. 5071).

Sucrage. — V. Vendanges.

Sucres. — V. Algérie.

Sucres placés en entrepôt. — V. Cautionnements.

Trésor. — DÉCRET DU 7 AOUT 1903, portant application aux colonies de l'art. 58 e la loi de finances du 30 mars 1902 (*privilège du Trésor en matière de contributions directes*) (*J. O.*, 20 août, p. 5362).

Vendanges. — DÉCRET DU 21 AOUT 1903, portant règlement d'administration publique, en exécution de l'art. 7. L. 28 janvier 1903 et relatif au *sucrage* des — (*J. O.*, 26 août, p. 5449).

DÉCRET DU 21 SEPTEMBRE 1903, rendant exécutoires en Algérie les dispositions de l'art. 7. Loi 28 janvier 1903 (*J. O.*, 24 sept., p. 5930).

Digitized by Google

II

Lois annotées.

LOI DU 13 JUILLET 1903

relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1904 (1).

Art. 1er. — Les contributions directes applicables aux dépenses générales

(1) Cette loi a été votée presque sans discussion. La Chambre des députés lui consacra deux séances, les 2 et 3 juillet derniers.

La discussion générale comporta : 1° une motion de M. Georges Berry ; 2° des critiques de la situation financière présentées par MM. Maurice Binder et Gauthier de Clagny ; 3° la discussion de contre-projets de MM. Magniaudé et Fernand Brun.

I. — M. Georges Berry déposa une motion préjudicielle ayant pour objet de joindre à la discussion des contributions directes la *réforme des patentes* (*J. O.*, p. 2240).

A quoi répondit M. Maurice Rouvier, ministre des finances : « Le Gouvernement insiste pour que la discussion des quatre contributions directes ne soit pas compliquée de celle de la loi des patentes, si intéressante qu'elle soit. Il s'accocie aux déclarations de M. le président et de M. le rapporteur de la commission des patentes ; il fera tous ses efforts pour que le projet soit discuté en temps utile et pour que la loi reçoive son application au mois de janvier... Vous savez que, quand même la Chambre inscrirait et retiendrait à son ordre du jour la discussion que vous demandez d'instituer à cette heure, il ne s'ensuivrait pas que la loi fût applicable ; la commission, en effet, ne s'est pas bornée à en homologuer le texte tel qu'il est revenu du Sénat ; elle l'a changé et il ne faut pas s'attendre à ce que l'autre Assemblée vote en deux heures une loi qui a été ainsi modifiée. Le Gouvernement insiste pour que la discussion des quatre contributions se poursuive sans adjonction et sans addition ; il s'associera aux efforts faits par la commission spéciale, pour que la question des patentes soit tranchée en temps utile et pour que la loi soit appliquée l'année prochaine » (p. 2241).

II. — L'article 1er du contre-projet de M. Magniaudé était ainsi conçu :

« Chapitre 1er. — Suppression des quatre contributions directes. De l'impôt général sur les revenus.

« Art. 1er. Sont et demeurent supprimées, à partir du 1er janvier 1904 : 1° La contribution des portes et fenêtres (supprimée, en principe, par la loi du 10 juillet 1892) ; 2° La contribution personnelle-mobilière ; 3° La contribution foncière sur la propriété bâtie et non bâtie ; 4° La contribution des patentes ».

L'article 2 dispose que « en remplacement des contributions désignées dans l'article précédent, il est établi un impôt général sur les revenus ».

Et celui de M. Fernand Brun :

« Art. 1er. — Sont et demeurent supprimées à partir du 1er janvier 1904 : 1° La contribution foncière sur la propriété bâtie et non bâtie ; « 2° La contribution personnelle-mobilière ; 3° La contribution des portes et fenêtres ; 4° La contribution des patentes ».

« Art. 2. — En remplacement, il est établi, à la même date, un impôt général sur le revenu ».

La demande de disjonction, dont l'effet était le renvoi des deux contre-projets à la commission de législation fiscale, obtint, conformément au règlement, la priorité et fut adoptée par 445 voix contre 93 (p. 2257).

III. — Le ministre des finances, au cours de cette discussion, donna des explications : 1° sur la crise des Caisses d'épargne ; 2° l'émission nécessaire des bons du Trésor ; 3° le projet par lui déposé sur l'impôt du revenu (p. 2250 et s.).

Digitized by Google

de l'Etat seront établies, pour 1904, en principal et centimes additionnels, conformément à l'état A annexé à la présente loi, aux dispositions des lois existantes et par dérogation à l'art. 1er de la loi du 18 juillet 1892. Ces contributions sont évaluées (1) à la somme de quatre cent quatre-vingt-dix-sept millions deux cent vingt-neuf mille deux cent dix-huit francs (497,229,218 fr.), déduction faite du dégrèvement sur la contribution fon-

(1) Touchant les évaluations faites par l'administration et dénoncées par M. Fouquet, il fut dit par M. Payelle, directeur général des contributions directes, commissaire du Gouvernement :

« Les évaluations du produit des contributions directes proposées par le Gouvernement, évaluations sur lesquelles des explications très complètes ont d'ailleurs été fournies à la commission du budget, ont été établies, suivant les règles adoptées depuis un grand nombre d'années, d'après deux systèmes différents.

Le premier système consiste à prendre comme point de départ le montant en principal des rôles de l'année précédente et y ajouter la plus-value moyenne constatée au cours des trois dernières années. Dans l'autre système le point de départ est le même, mais l'on y ajoute la plus-value de l'année antérieure seulement ; les évaluations ainsi obtenues sont ensuite totalisées et la moyenne qu'elles font ressortir constitue l'évaluation budgétaire. On se rend compte facilement que, si le premier système conduit à une appréciation légèrement erronée, le résultat est corrigé par l'intervention du second système et *vice-versa*. Cette méthode d'évaluation est aussi prudente que possible ; en fait, elle n'a jamais donné lieu jusqu'à présent à aucun mécompte.

On a procédé de la manière que je viens d'indiquer, non seulement à l'égard de la contribution foncière des propriétés bâties, mais aussi à l'égard de la contribution personnelle-mobilière.

En ce qui concerne cette dernière contribution, M. Camille Fouquet semble croire que la formation des contingents est liée aux résultats de la dernière revision décennale du revenu net des propriétés bâties. Il n'en est rien. Les contingents proposés à l'approbation du Parlement pour 1904 sont ceux qui ont été compris dans les rôles de 1903 ; ils sont la reproduction des contingents législatifs de 1903, sauf les modifications qui ont été apportées à ces derniers à raison des locaux d'habitation supprimés ou nouvellement créés.

La question des vacances d'immeubles — et je réponds ici au troisième point soulevé par M. Fouquet — que ces vacances résultent du départ d'une congrégation ou de toute autre cause, a, dès l'an dernier, appelé l'attention du Gouvernement. Il n'est pas douteux, en effet, que la vacance d'un immeuble important, lorsque cet immeuble représente une part d'impôt considérable dans le contingent de la contribution personnelle-mobilière d'un commerce, est de nature à entraîner pour les autres immeubles, sur lesquels retombe la part d'impôt de l'immeuble abandonné, une aggravation parfois excessive. Mais la loi fournit aux communes qui ont à souffrir d'un événement de cette nature le moyen de faire porter remède à la situation ; elle les admet à réclamer devant le conseil général qui, dans la plénitude de ses droits, réduit leurs charges dans la mesure qui lui semble juste et nécessaire. Le contingent du département n'est pas modifié, cela est certain ; mais je répète qu'il peut être porté remède aux situations signalées par M. Fouquet, par le conseil général, sur la réclamation des communes intéressées ; j'ajoute qu'en l'absence de réclamations, les conseils d'arrondissement, lorsqu'ils procèdent à la répartition, peuvent dégrever les communes d'office, s'ils jugent que, par suite de l'inoccupation d'un établissement important, elles ne sont plus à même de supporter leur contingent antérieur. Sur ce dernier point l'administration a, l'an dernier, donné aux directeurs des contributions directes des instructions spéciales » (p. 2246).

Digitized by Google

cière des propriétés non bâties, accordé par l'article 1er de la loi du 21 juillet 1897.

Art. 2. — Le taux de la contribution foncière des propriétés bâties demeure fixé, en principal, pour 1904, à trois vingt pour cent (3.20 pour 100) de la valeur locative établie comme il est dit à l'art. 2 de la loi du 13 juillet 1900 et après les déductions spécifiées audit article.

Art. 3. — Le contingent de chaque département, pour la contribution foncière des propriétés non bâties et pour les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, est fixé, en principal, pour 1904, aux sommes portées dans l'état B annexé à la présente loi (1).

Art. 4. — Dans les chefs-lieux de département et dans les communes dont la population agglomérée dépasse 5,000 habitants, les loyers matriciels ser-

(1) Un article additionnel fut, à la séance du 2 juillet, proposé par M. Contant, suivant lequel : « le contingent de la contribution-personnelle-mobilière assigné au département de la Seine sera réparti entre la ville de Paris et les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis par la loi annuelle de finances. Ce contingent sera réparti d'après les valeurs locatives totales, y compris les loyers d'indigents ou réputés tels pour les arrondissements précités (Paris, Sceaux et Saint-Denis). Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi ».

Les raisons et le but de l'amendement étaient définies par son auteur dans les termes suivants : « Modifier les art. 9 et 11 de la loi du 21 avril 1832 sur la contribution personnelle-mobilière dans le département de la Seine. — Il résulte des dispositions de ces articles que pour répartir les contingents départementaux, les conseils généraux ont le droit de faire entrer en ligne de compte d'une part, soit à la fois le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et du montant des valeurs locatives, soit le montant des valeurs locatives en déduisant les loyers d'indigents ou réputés tels.

Si cette faculté des conseils généraux ne peut entraîner aucune injustice dans le reste de la France, il n'en est pas de même dans le département de la Seine. Comme vous le savez, messieurs, le département de la Seine se compose de trois arrondissements : Paris, Sceaux et Saint-Denis. Paris compte quatre-vingts conseillers municipaux qui prennent en même temps le titre de conseillers généraux ; la banlieue de Paris ne compte que vingt et un conseillers généraux. Qu'arrive-t-il alors lorsqu'il s'agit de faire le répartement ? Le conseil général diminue du contingent les logements indigents ou réputés tels de la ville de Paris, c'est-à-dire les loyers au-dessous de 500 fr. et reporte ce degrèvement sur les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

C'est ainsi qu'en 1901, Paris se dégrevait de 386.129 fr. et reportait ce chiffre sur l'arrondissement de Saint-Denis pour 163.168 fr. et sur celui de Sceaux pour 223.061 fr. En 1902, Paris se dégrève de 423.781 fr. et grève l'arrondissement de Saint-Denis de 178.572 fr. et celui de Sceaux de 245.209 francs. Pour l'exercice 1903, Paris se dégrève de 407.756 fr. et grève l'arrondissement de Saint-Denis de 173.396 fr. et celui de Sceaux de 234.360 fr. » (p. 2257).

Le vote en fut abandonné, de l'aveu même de M. Contant, après des observations du *ministre des finances*, lequel dit en particulier (p. 2259) : « Il me paraît qu'il y a abus, mais abus d'un droit légal appartenant au conseil général. Le Gouvernement est tout disposé à chercher les moyens de remédier à cet état de choses, mais il doit déclarer qu'il n'est pas facile d'y arriver si l'on veut respecter les droits des conseils généraux. Il m'est permis d'en appele au conseil général lui-même qui, voyant les conséquences de l'abus d'un droit régulier, tiendra à apporter lui-même le remède au mal. Dans tous les cas, s'il ne le fait pas, le Gouvernement avisera ».

Digitized by Google

vant de base à la contribution mobilière pourront, sur la demande qui en sera faite par les conseils municipaux, être déterminés en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable, à titre de minimum de loyer, une somme constante dont la quotité sera fixée par ces assemblées. — Les délibérations prises à ce sujet par les conseils municipaux ne seront exécutoires qu'après avoir été, sur les propositions conformes du directeur des contributions directes, approuvées par le préfet. La déduction prévue au premier paragraphe du présent article n'est applicable qu'aux contribuables qui ont leur domicile réel dans la commune ; elle n'est effectuée que pour leur habitation principale, lorsqu'ils ont plusieurs habitations dans la commune.

Art. 5. — Le nombre des centimes additionnels au principal de la redevance des mines qui doivent être établis, par application de l'article 87 de la loi du 31 mars 1903, en représentation de la part contributive des exploitants aux allocations prévues par ladite loi en faveur des anciens employés et ouvriers mineurs est fixé, pour l'année 1904 : A cent cinquante et un centimes quatre dixièmes (151 c. 4) pour la redevance fixe. A trois centimes neuf dixièmes (3 c. 9) pour la redevance proportionnelle. — Le produit des centimes additionnels à recouvrer en vertu du paragraphe précédent supportera, au même taux que le principal, les centimes pour non-valeurs et pour frais de perception (1).

Art. 6. — Les diverses taxes assimilées aux contributions directes applicables aux dépenses générales de l'Etat seront établies, pour 1904, conformément à l'état C annexé à la présente loi et aux dispositions des lois existantes (2). Ces taxes sont évaluées à la somme de quarante-neuf millions cent

(1) Sur l'article 5, M. Bouveri présenta un amendement tendant à « augmenter le crédit des redevances des mines de 1 million de francs et à le porter, en conséquence, à 6.632.598 francs. Cette somme sera destinée à venir en aide aux communes qui ont des concessions exploitées ainsi qu'aux communes limitrophes des exploitations qui ont une grande partie de leur population occupée dans ces exploitations ; car il est remarqué que très nombreux sont les anciens mineurs et similaires qui ont été blessés et, ne touchant pas d'indemnité, sont, de ce fait, à la charge des bureaux de bienfaisance de ces communes » (p. 2272).

M. Merlon, rapporteur général de la commission du budget, s'expliquant au sujet de la redevance fixe des mines en déclara le taux, qui est de 0,10 cent. par hectare, absolument dérisoire, et il ajouta que l'attention du législateur et des pouvoirs publics était, quant à ce, depuis longtemps éveillée, notamment par les deux projets de loi déposés, l'un en 1886 et l'autre en 1894. — *M. Paul Doumer*, président de la commission du budget, insiste pour le retrait de l'amendement, ajoutant que, dans la forme même où il était présenté, il était impossible à voter. « Il ne s'agit pas, en effet, de voter un crédit. Le chiffre de 5.622.598 fr., porté au projet de budget, ne représente qu'une évaluation de recettes » (p. 2273).

(2) A propos des taxes assimilées provenant de l'art. 24 de la loi du 5 avril 1898, des 4 centimes prévus par cette loi pour le fonds de garantie des accidents du travail, et la détermination des contribuables assujettis, *le directeur général des contributions directes*, commissaire du Gouvernement, questionné par *M. Rudelle*, fut amené à dire (p. 2274-2275)

Digitized by Google

quatre-vingt-dix-neuf mille quatre cent soixante-deux francs (49.199.462 fr.), y compris la taxe militaire en Algérie (1).

Art. 7. — Les droits, produits et revenus énoncés à l'état D annexé à la présente loi seront établis, pour 1904, conformément aux lois existantes, au profit de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées.

Art. 8. — Le maximum des centimes ordinaires que les conseils généraux peuvent voter, en vertu de l'article 58 de la loi du 10 août 1871, est fixé, pour l'année 1904 : 1° à vingt-cinq centimes (0 fr. 25) sur les contributions foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties) et personnelle-mobilière ; 2° à huit centimes (0 fr. 08) sur les quatre contributions directes.

Art. 9. — En cas d'insuffisance du produit des centimes ordinaires, pour concourir par des subventions aux dépenses des chemins vicinaux de grande communication et, dans les cas extraordinaires, aux dépenses des autres chemins vicinaux, les conseils généraux sont autorisés à voter, pour l'année 1904, à titre d'imposition spéciale, dix centimes (0 fr. 10) additionnels aux quatre contributions directes.

Art. 10. — Le maximum des centimes extraordinaires que les conseils généraux peuvent voter, en vertu de l'article 40 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 12 juillet 1898, est fixé, pour l'année 1904, à douze centimes (0 fr. 12) additionnels aux quatre contributions directes. Dans ce

« A la suite de divers arrêts du conseil d'Etat, qui déclaraient non soumises au risque professionnel un certain nombre de professions, l'administration des finances demanda au ministère du commerce, seul compétent, ainsi que le rappelait M. Mirman, pour assurer l'application de la loi sur les accidents de travail, s'il n'y avait pas lieu de procéder à une revision partielle de la liste générale des assujettis, précédemment dressée. M. le ministre du commerce fit savoir que son département ne pourrait concourir à un travail de cette nature tant que la Cour de cassation n'aurait pas infirmé les avis du comité consultatif des assurances, qui ont servi de base à la formation de la liste dont il s'agit. Il ajouta que les décisions rendues par le Conseil d'Etat étaient motivées par des faits particuliers et qu'il n'était pas possible d'en tirer des conséquences générales. Dans ces conditions, l'administration des finances devait se borner à faire connaître au service les arrêts du Conseil d'Etat en précisant les faits et circonstances dans lesquels ils ont été rendus et à engager ses agents à s'en inspirer dans l'examen des réclamations dont ils seraient saisis. C'est ce que nous avons fait par la circulaire du 21 mars 1903. »

(1) Par 331 voix contre 230 fut rejetée une disposition additionnelle de *M. Lasies*, qui, présentée en cours de discussion, était soumise à la prise en considération. Cette disposition tendait à diminuer les recettes de l'article relatif à la taxe militaire de 1.500.000 fr., afin d'exonérer de la taxe tous les dispensés dont les familles paient moins de 25 fr. d'impôts. Elle était ainsi conçue : « Le paragraphe 2 de l'article 35 de la loi du 15 juillet 1889, modifié par l'article 4 de la loi du 13 avril 1898 est complété par un paragraphe ainsi conçu : 5° les jeunes gens dispensés pour infirmités qui se trouvent, eux ou leurs ascendants du premier degré, payer moins de 25 fr. d'impôts directs, sont exemptés de la taxe militaire ».

Digitized by Google

nombre sont compris les centimes dont l'imposition a été précédemment autorisée par des lois spéciales antérieures à la mise à exécution de la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux.

Art. 11. — Le maximum de l'imposition spéciale à établir sur les quatre contributions directes, en cas d'omission ou de refus d'inscription dans le budget départemental d'un crédit suffisant pour faire face aux dépenses spécifiées à l'article 61 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 29 juin 1899, ou déclarées obligatoires par des lois spéciales, est fixé, pour l'année 1904, à deux centimes (0 fr. 02).

Art. 12. — Les conseils généraux ne pourront recourir aux centimes de toute nature portant sur les quatre contributions directes qu'autant qu'ils auront fait emploi des 25 centimes portant sur les contributions foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties) et personnelle-mobilière. — Ils n'auront de même la faculté de voter les impositions extraordinaires qui auront été autorisées par des lois ou des décrets spéciaux qu'autant qu'ils auront fait emploi des centimes, tant ordinaires qu'extraordinaires, mis à leur disposition par la présente loi.

Art. 13. — Le maximum des centimes que les conseils municipaux peuvent voter, en vertu de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, est fixé, pour l'année 1904, à cinq centimes (0 fr. 05) sur les contributions foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties) et personnelle-mobilière.

Art. 14. — Le maximum des centimes extraordinaires et des centimes pour insuffisance de revenus que les conseils municipaux sont autorisés à voter et qui doit être arrêté annuellement par les conseils généraux, en vertu de l'article 42 de la loi du 10 août 1871 et de la loi du 7 avril 1902 ne pourra dépasser, en 1904, trente centimes (0 fr. 30).

Art. 15. — Lorsque, en exécution du paragraphe 5 de l'article 149 de la loi du 5 avril 1884, il y aura lieu, par le Gouvernement, d'imposer d'office, sur les communes, des centimes additionnels pour le payement de dépenses obligatoires, le nombre de ces centimes ne pourra excéder le maximum de dix centimes (0 fr. 10), à moins qu'il ne s'agisse de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas il pourra être élevé jusqu'à vingt centimes (0 fr. 20).

Art. 16. — Les rôles confectionnés en exécution de la présente loi ne seront homologués et rendus exécutoires par les préfets et ne pourront être mis en recouvrement qu'après que la loi portant fixation du budget général de l'exercice 1904 en aura autorisé la perception. — Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux rôles de la taxe vicinale ni aux rôles de prestation pour les chemins vicinaux et ruraux.

Art. 17. — L'article 28, paragraphe 1er, de la loi du 21 avril 1832 est modifié ainsi qu'il suit :

Digitized by Google

« Tout contribuable qui se croira imposé à tort ou surtaxé adressera sa demande en décharge ou réduction au préfet ou au sous-préfet dans les trois mois de la publication du rôle, mais sans préjudice des délais accordés par les lois pour des cas spéciaux. — Cette demande mentionnera, à peine de non-recevabilité, la contribution à laquelle elle s'applique et, à défaut de la production de l'avertissement, le numéro de l'article du rôle sous lequel figure cette contribution ; elle contiendra, indépendamment de l'indication de son objet, l'exposé sommaire des moyens par lesquels son auteur prétend la justifier. — Il sera formé une demande distincte pour chaque commune. — Les demandes entachées d'un des vices de forme prévus aux deux paragraphes précédents seront, avant toute instruction au fond, déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture conformément aux prescriptions de l'article 29 de la loi du 21 avril 1832 ; les intéressés seront avisés en même temps qu'ils sont admis à les régulariser par la simple production des pièces ou indications dont l'absence aura été constatée. La régularisation pourra valablement être faite dans les dix jours qui suivront la réception de cet avis et, dans tous les cas, jusqu'à l'expiration des délais fixés pour la présentation des réclamations. — Nul n'est admis à introduire ou à soutenir une réclamation pour autrui s'il ne justifie d'un mandat régulier. Le mandat doit être, à peine de nullité, écrit sur papier timbré et enregistré à moins que la demande à laquelle il s'applique n'ait pour objet une cote inférieure à 30 fr. ; il doit, sous la même sanction, être produit en même temps que la réclamation lorsque celle-ci est introduite par le mandataire. — Les frais de timbre d'enregistrement du mandat, sont, comme les frais de timbre de la demande, compris dans les dépens de l'instance ; ils sont liquidés et attribués ou compensés dans les conditions prévues au dernier paragraphe de l'art. 42 de la loi du 28 mars 1897. — Lorsqu'une réclamation n'aura pas été jugée dans les six mois qui suivront sa présentation, le contribuable aura la faculté, dans la limite du dégrèvement sollicité par lui, de différer le payement des termes qui viendront à échoir sur la contribution contestée, à la condition d'avoir préalalement, dans sa demande, manifesté cette intention et fixé le montant ou les bases du dégrèvement auquel il prétend » (1).

(1) L'art. 17, à la différence de ceux qui le précèdent, donna lieu, en cours de séance, à quelques explications, par *M. Payelle*, directeur général des contributions directes, commissaire du Gouvernement :

« La disposition actuellement en discussion et qui fait l'objet de l'article 17 du projet deloi n'émane pas de l'initiative du Gouvernement elle a son origine dans un amendement de l'honorable M. Berthoulat, qui avait été renvoyé à l'examen de la commission du budget de 1903 et auquel cette commission a donné la forme définitive sous laquelle il vous est présenté aujourd'hui. Le Gouvernement a accepté le texte proposé par la commission, mais il ne veut pas laisser ignorer à la Chambre qu'en agissant ainsi, il a entendu faire preuve d'un large esprit de conciliation. — M. Rudelle demande que la

Digitized by Google

Sont abrogées les dispositions de l'article 12 de la loi du 6 décembre 1897 et de l'article 6 de la loi du 11 décembre 1902.

Art. 18. — Il n'est pas dérogé à l'exécution de l'article 4 de la loi du 2 août 1829, modifié par l'article 7 de la loi du 7 août 1850, relatif au cadastre, non plus qu'aux dispositions des lois des 10 mai 1838, 10 août 1871, 31 mars 1886, 12 juillet 1898 et 20 juin 1899 sur les attributions départementales ; des 16 septembre 1871 et 21 mai 1873 sur la composition du conseil général de la Seine ; du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 7 avril 1902, sur l'organisation communale ; du 24 juillet 1867 sur l'administration communale, mais exclusivement en ce qui touche la disposition de l'article 9, relative à l'établissement du tarif général et l'article 17, lequel n'est maintenu en vigueur qu'en ce qui concerne la ville de Paris ; du 21 mai 1836, modifiée par la loi du 31 mars 1903 (art. 5), sur les chemins vicinaux ; des

loi du 11 décembre 1902 soit modifiée sur trois points. Le contribuable, ne devrait pas, dit-il, avoir à faire connaître le numéro de l'article du rôle sous lequel il est inscrit. Je ne saurais, sur ce point, partager l'opinion de M. Rudelle. L'indication de l'article du rôle est essentielle pour fixer l'identité du réclamant ; elle est d'ailleurs particulièrement facile à fournir. Il est de l'intérêt du contribuable autant que de l'intérêt de l'Etat, de bien préciser, dès le début, la cote sur laquelle porte le litige ; c'est une condition indispensable pour que les affaires puissent recevoir une prompte solution. M. Rudelle demande, d'autre part, que le contribuable ne soit pas astreint à fournir une réclamation distincte par commune. Cette obligation répond à des nécessités de service ; elle est indispensable pour permettre l'instruction rapide des réclamations. Toute demande en décharge ou réduction, en matière de contributions directes, doit, en effet, être communiquée pour avis au maire et aux répartiteurs de la commune où a été établie l'imposition contestée. Si la demande ne porte que sur une commune, la communication dont il s'agit est faite immédiatement ; dans le cas contraire, elle ne peut se faire que successivement et l'instruction de l'affaire subit, de ce fait, des retards souvent considérables...

J'arrive aux dispositions prises par la loi du 11 décembre 1902 pour réglementer l'exercice du droit de sursis de payement. Ces dispositions ont paru indispensables au moment où des ligues politiques se sont formées pour mettre obstacle au recouvrement de l'impôt. Ces ligues politiques qui n'ont pas eu l'action qu'elles prétendaient exercer, avaient cependant en leur possession un instrument très dangereux d'obstruction contre la perception de l'impôt. La loi de 1832 autorisait, en effet, le contribuable dont la réclamation n'avait pas été jugée dans le délai de trois mois, à suspendre le payement de ses contributions non seulement pour la partie de la cote qui était mise en contestation, mais pour l'intégralité de cette cote ; il eût suffi, par conséquent, à un contribuable de se prétendre surtaxé de 1 fr. pour pouvoir mettre en suspens le recouvrement de 1.500 ou 2.000 francs de patentes ou de contributions quelconques. Pour parer à ce danger, le Gouvernement aurait pu vous demander la suppression pure et simple du droit de sursis de payement, droit qui n'existe dans aucune législation étrangère et qui est spécial en France aux contributions directes. Il n'a pas voulu aller jusque là, et lorsqu'il vous soumit ses propositions au mois de décembre dernier, il n'hésita pas à maintenir ce droit, dans l'intérêt notamment des contribuables de bonne foi auxquels s'intéresse à très juste titre l'honorable M. Rudelle (p. 2276). Mais, en maintenant la faculté de sursis, le Gouvernement jugea nécessaire d'en restreindre l'étendue, afin d'empêcher que de grandes entreprises ne puissent à l'avenir sous prétexte de réclamation, différer le payement d'une somme supérieure à celle dont elles sollicitent le dégrèvement » (p. 2276).

Digitized by Google

21 juillet 1870 et 20 août 1881 sur les chemins ruraux ; du 24 février 1900, en ce qui concerne les rôles supplémentaires de prestation ; du 21 décembre 1882, tendant à accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale pendant l'absence de leur chefs ; du 22 mars 1890 sur les syndicats des communes ; du 8 août 1890, en ce qui concerne notamment le calcul du produit total des centimes départementaux et communaux portant sur la contribution foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties) ; du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ; du 29 décembre 1897 sur la suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques ; du 17 mars 1898 sur le renouvellement ou la revision et la conservation du cadastre ; du 9 avril 1898 et du 11 juillet 1899 (art. 7) sur les accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail ; de l'article 87 de la loi du 31 mars 1903, relatif aux centimes à ajouter à la redevance des mines en représentation de la part contributive des exploitants aux allocations prévues en faveur des anciens ouvriers ou employés des mines.

III

Travaux parlementaires.

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOIS. — EXPOSÉS DES MOTIFS ET RAPPORTS (*Annexes* du *Journal officiel*, jusqu'au 30 septembre 1903).

1° CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Alcool. — V. Monopole.

Alcools dénaturés et pétroles. — V. Monopoles.

Exercice 1902. — *Régularisation* de crédits : 1030, 18 juin 1903, E. M. Rouvier, 861 ; 1051, 22 juin 1903. R. M. Berteaux, 944.

Exercice 1903. — 1050, 22 juin 1903, R. M. Berteaux, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture sur l' — *de crédits payés par des ressources spéciales*. 939.

Exercice 1904. — 16 juin 1903. Projet de loi portant fixation du *budget général* de l' — par M. Rouvier. 785.

Impôt progressif sur le revenu. — 991, 11 juin 1903. Proposition de M. Maujan, ayant pour objet l'établissement d'un —. 641.

Monopole et rectification de l'alcool. — 911, 11 juin 1903. Proposition de M. Maujan ayant pour objet l'établissement du —. 636.

Monopoles. — 988, 4 juin 1903. Proposition de M. Gustave Hubbard, ayant pour objet l'établissement des monopoles réunis de l'alcool dénaturé et des pétroles. 624.

Digitized by Google

Patentes. — **1009**, 15 juin 1903. 2e rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la contribution des — par **M.** Merlou. 680.

Successions (Impôt des) — **991**, 11 juin 1903. Proposition de **M.** Maujan tendant à imiter le droit d'héritage et à modifier l'impôt des —. 631.

2° SÉNAT

Afrique occidentale française [Emprunt de 65 millions]. — **153**, 19 mai 1903, **E. M.** Rouvier, 400.

Algérie. — Conditions du rachat des lignes de la Compagnie franco-algérienne. — **108**, 20 mars 1903, **R.** E. Boulanger, 342.

Budget général de l'exercice 1903. — **130**, 30 mars 1903, **E. M.**, 371 ; — **133**, 30 mars 1903, **R.** A. Dubost, 390.

Crédits additionnels sur l'exercice 1902. — **117**, 25 mars 1903, **E. M.** Rouvier, 353 ; — **122**, 27 mars 1903, **R.** A. Dubost, 357.

Douanes :

Citrate de chaux. **121**, 27 mars 1903, **R.** Expert-Besançon, 357.

Poivres. **126**, 29 mars 1903, **E. M.** Rouvier, 358.

Economies réalisables dans le budget 1904 (proposition de nommer une Commission chargée de rechercher les). — **111**, 20 mars 1903, **E. M.** Delpech, 344.

Rentes sur l'Etat :

Insaisissabilité absolue. **148**, 3 avril 1903, **E. M.** de Sal, 396.

Vente de la nue-propriété. **149**, 3 avril 1903, **E. M.** de Sal, 397.

Sucres. — Fixation définitive des primes d'exportation des sucres pour les campagnes. 1901-1902 et 1902-1903. — **106**, 20 mars 1903, **E. M.** Rouvier, 342.

Digitized by Google

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

I

Les Livres

STUDI SAGLI EFFETTI DELLA IMPOSTE. — **Contributo allo studio dei problemi tributari municipali.**

ETUDE SUR LES EFFETS DES IMPÔTS. — **Contribution à l'étude du problème financier municipal**, par LUIGI EINAUDI. Torino, Fratelli Bouca, 1902, pp. L. 288.

La science financière pure ne comporte en somme que deux problèmes : 1° Quels sont les principes d'après lesquels on doit répartir entre les citoyens la charge des impôts ? 2° Quels sont les effets des impôts ? Mais le second de ces deux problèmes a un caractère de prééminence indiscutable et de préséance logique sur le premier. Si, en effet, la science des finances a pour objet l'étude des principes justificatifs de l'impôt et des fins que l'impôt se propose, cette étude est nécessairement subordonnée à celle des effets de l'impôt que l'on veut établir dans un pays sur la base d'un principe donné pour atteindre un but déterminé. Or, ce second problème n'est pas simple. Il est compliqué par l'intervention du phénomène bien connu de l'*incidence*. Grâce à lui, le contribuable de droit n'est pas toujours le contribuable de fait ; et il en résulte que l'impôt peut produire des résultats contraires à ceux que l'on avait désirés. Il ne faut donc pas, pour apprécier les effets d'un impôt, se borner à considérer le moment juridique de la percussion ; il faut considérer le moment économique de l'incidence.

Mais la détermination des effets d'un impôt n'est pas chose aisée. Pour distinguer dans la masse des phénomènes économiques ceux qui sont liés à l'existence de l'impôt et ceux qui en sont indépendants, il faut s'aider d'une méthode rigoureuse.

Considérons l'impôt comme un phénomène qui fait varier un équilibre économique préexistant et rend nécessaire le passage à un équilibre nouveau qui sera stable parce qu'on tiendra des conditions nouvelles qui s'ajoutent aux conditions anciennes.

Le premier stade des recherches devra consister à déterminer les lois de l'équilibre économique antérieur à l'existence de l'impôt. Ainsi, si l'on veut étudier les effets d'un impôt déterminé, comme l'impôt sur les terrains bâtis, il faudra tout d'abord étudier les lois de l'équilibre économique de l'industrie visée par cet impôt, c'est-à-dire de l'industrie édilitaire, antérieurement à l'existence de cet impôt. On analysera donc les éléments du coût et de la demande du point de vue de l'entrepreneur dans cette industrie. En effet, que l'impôt frappe le revenu net ou le produit brut d'une industrie, il est nécessaire de savoir quels sont les facteurs du coût indépendamment de l'impôt ; et surtout, il est

Digitized by Google

nécessaire de connaître la nature de la demande des consommateurs, pour savoir s'il ne sera pas possible que la translation de l'impôt du contribuable de droit sur une autre personne, fasse varier les rapports d'échange de la marchandise maison. L'étude de la courbe de la demande sera donc très importante parce que la solution donnée au problème de la translation dépendra de la nature plus ou moins rigide ou plus ou moins élastique de cette courbe.

Le second stade d'une recherche méthodique sera consacré à l'étude des modifications produites par l'impôt considéré comme élément perturbateur de l'équilibre économique précédemment défini.

Mais ici se pose une question importante : Quel sera l'impôt dont on étudiera l'intervention ? Dans la pratique fiscale, pour une même base imposable, les variétés d'impôt sont presque infinies. Or, on ne peut pas étudier les perturbations de l'équilibre économique occasionnées par chacune de ces formes d'impôt. On ne peut même pas s'attacher à suivre les effets produits par la ou les formes d'impôt adoptées par un pays déterminé. Car, en choisissant ainsi un impôt existant dans une législation positive, on courrait le risque d'introduire l'influence de caractéristiques spéciales à ce système positif, et, au lieu d'obtenir des lois générales, d'aboutir à des lois particulières et non extensibles à des systèmes législatifs autres que celui que l'on aurait étudié. Une telle recherche serait même dépourvue d'utilité pratique pour ce pays : elle donnerait seulement les lois de translation et d'incidence de l'impôt en question ; mais elle serait incapable de fournir aucune règle directrice pour l'adoption d'une autre variété d'impôt.

Pour être féconde, la recherche de la translation et de l'incidence de l'impôt doit satisfaire à deux conditions fondamentales :

1° Elle doit établir si l'impôt et quel impôt sera capable d'avoir une incidence déterminée, voulue par le législateur.

2° Etant donné le choix d'un impôt, — lequel en vertu de la recherche précédente tombe précisément sur le contribuable que le législateur entendait frapper, — il faut déterminer un système technique et législatif d'application de cet impôt (détermination et évaluation de la base imposable, exemptions, détaxes, etc...) qui n'annulera pas les effets théoriques de l'impôt et ne le fera pas retomber sur des personnes qu'on n'aurait pas voulu frapper.

Et si l'on veut obtenir ces résultats, on devra recourir à la méthode des approximations successives.

La première approximation aura pour but d'étudier les lois en question dans leur plus grande généralité, abstraction faite de toutes les circonstances contingentes qui peuvent venir les troubler. Ainsi, si l'on voulait étudier les lois de l'impôt foncier, on devrait supposer existantes autant de bases imposables qu'il y a de formes de revenus fonciers : rente du sol, revenu net (ou quasi-rente) du capital immobilisé dans le sol, revenu net du capital mobilier employé à la culture, somme des deux premiers ou des trois revenus précédents. On procèderait ensuite à l'étude des lois de tous ces impôts. Et l'on ferait évidemment abstraction pendant ce temps de nombreuses circonstances : on ne discuterait pas les motifs qui peuvent induire le législateur à choisir une base imposable plutôt qu'une autre ; on ne mettrait pas en doute la possibilité d'évaluer exactement la base imposable frappée par l'impôt ; on supposerait que les contribuables ne concluront pas entre eux de contrats où ils donneraient à la base imposable une figure juridique de nature à en rendre difficile au législateur la détermination et l'évaluation, etc...

Cette première approximation ne pourra évidemment donner que des vérités d'ordre hypothétique. Mais avant de savoir si un certain impôt existant dans un pays donné produit vraiment les effets que la recherche théorique a révélés, il faudra encore franchir plusieurs degrés d'approximation du phénomène idéal au phénomène réel. Et chacune de ces approximations nouvelles introduira, pour étudier ses effets et en tenir compte, une des circonstances primitivement écartées par l'approximation initiale. Ainsi, une seconde approximation pourra étudier les motifs qui poussent le législateur à choisir une base plutôt qu'une autre ; mais cette recherche, à raison de son caractère de tendance et d'op-

Digitized by Google

portunité politiques, pourra être laissée de côté. Plus nécessaire sera la mise en compte des possibilités d'évaluer exactement ou non la base imposable frappée par l'impôt ; de même encore et ensuite la considération de la possibilité pour les contribuables de former des contrats de nature à troubler les lois économiques de translation et d'incidence.

Ces intégrations successives de circonstances et de difficultés accessoires rapprochent peu à peu l'hypothèse d'une réalité pratique à forme générale. Elles forment le groupe des « secondes approximations ». Il ne reste plus alors qu'à tenir compte, non plus des difficultés techniques et juridiques qui peuvent exister partout, mais des complications spéciales au système législatif en vigueur dans un pays donné : et c'est là l'œuvre de la troisième et dernière approximation.

Pour s'élever ainsi à la complexité du phénomène réel, il suffira, si l'on a suivi la méthode précédemment indiquée :

1° D'analyser toutes les dispositions de la loi en vigueur que l'on présume avoir quelques rapports avec la translation ou l'incidence de l'impôt, et de composer une espèce de catalogue des caractéristiques de cet impôt.

2° D'examiner si, parmi ces caractéristiques, il n'y en a aucune dont l'influence ait déjà été étudiée dans la recherche théorique précédente. Si celle-ci, dans ses approximations successives, a tenu compte de toutes les positions hypothétiques possibles, il est plus que probable que de toutes les caractéristiques de l'impôt en vigueur, on connaîtra déjà l'influence, soit séparément, soit en combinaison les unes avec les autres.

3° Il ne restera plus alors qu'à indiquer l'influence des caractéristiques historiques, locales, législatives dont il n'a pas été tenu compte, ou des modifications que les caractéristiques déjà notées ont subi dans le cas spécial dont on s'occupe.

4° Enfin, ayant combiné ensemble les caractéristiques déjà étudiées, et les nouvelles, la connaissance du phénomène réel « impôt en vigueur » résultera de l'application des principes étudiés par la combinaison abstraite, aux cas concrets que l'on a démontrés rentrer dans cette combinaison abstraite.

Le syllogisme est ainsi complet, et la recherche est terminée.

Telle est la méthode que M. Luigi Einaudi définit dans l'excellente introduction de son ouvrage, et qu'il se propose d'appliquer spécialement à l'étude des effets des impôts sur l'industrie édilitaire. Le caractère même de cette méthode rend difficile l'analyse d'un livre où les propositions s'enchaînent de telle sorte qu'il est difficile d'en omettre aucune. Je peux seulement ici, par une indication rapide des recherches successives et des résultats, montrer avec quelle rigoureuse exactitude M. Luigi Einaudi applique la méthode qu'il vient de définir.

Le premier chapitre est consacré à ce que l'auteur appelle « les prémisses du problème financier ». Il détermine les éléments de l'équilibre économique de l'industrie édilitaire, antérieurement à l'existence de l'impôt. Cette étude se ramène essentiellement à une analyse de l'offre, c'est-à-dire du coût, et à une analyse de la demande des maisons par les consommateurs. Le coût et l'utilité (ou la demande) des maisons sont les deux termes dont la combinaison donne comme résultante un certain prix de la maison.

Cet équilibre étant déterminé, l'auteur introduit alors le facteur nouveau qui est l'impôt, et il observe les conséquences de son introduction. Mais comme les formes d'impôt qui peuvent venir frapper les revenus édilitaires sont multiples, et qu'on ne peut pas toutes les examiner, l'auteur annonce qu'il étudiera seulement les formes générales suivantes :

1° L'impôt sur la rente du sol proprement dite, abstraction faite des variations dynamiques de cette rente, c'est-à-dire en supposant que l'impôt frappe à un certain moment le sol en soi.

2° L'impôt sur l'augmentation de la rente du sol, ou mieux sur l'augmentation de la valeur du sol, avec une étude de quelques problèmes dynamiques.

3° L'impôt sur le revenu net du capital de construction, en tenant compte des transformations dynamiques de quasi-rente que ce revenu peut subir.

Digitized by Google

4° L'impôt sur une combinaison de 1 et 3.

5° L'impôt sur le revenu brut de la maison, c'est-à-dire sur une combinaison de 1 (= rente + revenu de la maison) plus le coût de l'amortissement et de l'assurance, ce qui équivaut à un impôt sur le prix du loyer.

Ces cinq formes générales d'impôt sont successivement étudiées dans le chapitre second au point de vue du problème de la translation, de l'incidence et des autres effets que ces impôts peuvent produire. On voit ici se faire la première approximation annoncée par la méthodologie de l'auteur. Celui-ci examine toutes les caractéristiques hypothétiques possibles de ces différentes formes d'impôt et il cherche à en déterminer logiquement les effets une à une ou en combinaison.

Prenons, par exemple, la dernière forme : celle de l'impôt sur le produit brut des maisons. A côté du caractère général de cet impôt (qui est de frapper le produit brut) il peut y avoir d'autres caractéristiques variables de l'impôt, qu'il faut considérer tour à tour. Voici ces caractéristiques, chacune d'elles étant désignée par une majuscule et sa contraire par la minuscule correspondante :

A) L'impôt frappe le produit brut des maisons qui servent à l'habitation.

a) Il frappe le produit brut des constructions destinées à servir de boutique, magasins, fabriques, etc...

B) L'impôt frappe le propriétaire de la maison (terrain compris). Celui-ci est considéré comme le débiteur légal de l'impôt.

b) Il frappe le locataire à proportion (proportion pure et simple, ou progression variable) du loyer payé.

C) L'impôt est d'un taux uniforme dans toute l'étendue du pays.

c) Son taux varie d'une localité à une autre.

D) L'impôt est tel qu'à son paiement ne correspond pour le contribuable qu'il frappe aucun avantage particulier dérivant des dépenses publiques faites au moyen du produit de cet impôt.

d) Il est au contraire « compensé », parce que à son paiement correspond un avantage particulier dérivant de la dépense publique à laquelle il est affecté.

E) Le taux de l'impôt est fixe.

e) Le taux de l'impôt est variable.

F) On suppose qu'il est possible aux constructeurs de modifier le mode de combinaison des facteurs de la construction de la maison, à raison du nouvel élément du coût représenté par l'impôt.

f) On suppose qu'une telle modification est impossible, parce que, par exemple, les constructeurs ne peuvent pas reculer la limite de la construction en hauteur au delà d'un certain nombre d'étages.

G) On suppose que les constructeurs sont des entrepreneurs impeccables qui savent évaluer exactement s'il convient au point de vue économique de bâtir des maisons, en tenant compte de tous les éléments du coût et du revenu probable de la construction.

g) On suppose, au contraire, que les constructeurs ne sont pas des entrepreneurs parfaits et qu'ils oublient certains éléments dans leur calcul.

H) L'impôt frappe des propriétaires de maisons qui se font concurrence sur le marché des loyers.

h) Il frappe des propriétaires qui sont syndiqués entre eux au moins en grande partie, ou un propriétaire qui monopolise toutes ou presque toutes les maisons.

I) L'impôt, ayant la caractéristique B, frappe des propriétaires qui font une offre fixe de maisons. Ayant la catéristique *b*, il frappe des locataires qui louent à des propriétaire se trouvant dans la dite situation.

i) L'impôt frappe des propriétaires qui se trouvent soumis à la concurrence plus ou moins directe des maisons neuves qui peuvent être construites.

L) Une caractéristique qui n'est qu'un aspect particulier de la précédente est celle qui vient de ce que l'on considère une période de temps assez courte pour qu'une maison n'ait ni le temps d'être construite, ni celui d'être détruite.

Digitized by Google

l) Ou, au contraire, de ce que l'on considère une période de temps assez longue pour qu'on puisse procéder à la construction de maisons nouvelles ou à la démolition des maisons anciennes.

M) On suppose que le taux de l'impôt soit tel que la demande des consommateurs reste constante.

m) On suppose, au contraire, que la demande des consommateurs, constante jusqu'à un certain point de l'augmentation du prix, devienne ensuite élastique.

Toutes les solutions de ces cas hypothétiques, étant données, il faut passer au groupe des secondes approximations où l'on étudie les circonstances perturbatrices techniques et juridiques qui modifient les hypothèses théoriques précédemment envisagées et qui les rapprochent de la réalité. C'est ce que M. Luigi Einaudi fait dans son troisième chapitre consacré, d'une part, aux méthodes pratiques d'évaluation des bases imposables et à la discussion de ces méthodes, et, d'autre part, aux difficultés et aux modifications qui proviennent des différentes formes juridiques de propriété.

Le quatrième et dernier chapitre enfin est celui de la troisième approximation, ou de l'étude concrète du système italien et de ses effets.

M. Luigi Einaudi prend l'impôt édilitaire italien et relève une à une ses principales caractéristiques, soit qu'elles résultent de la lettre de la loi elle-même, soit qu'elles dérivent nécessairement des dispositions législatives et de leur application pratique. Or, ces caractéristiques sont, d'une part, les caractéristiques A *a* B *c* D *d* *e* *m* dont on a déjà étudié l'influence dans le cas de l'impôt type sur le produit brut, et d'autre part des caractéristiques nouvelles, *n* *p* *q* *r* *s* dont il faut étudier l'influence.

La conclusion, c'est que l'impôt italien présentant une très grande analogie avec l'impôt abstrait que l'on a appelé l'impôt sur le produit brut, les lois de translation découvertes pour cet impôt doivent être vraies avec certaines réserves motivées par les caractéristiques nouvelles de l'impôt italien. Et il est aisé de voir que toutes ces caractéristiques nouvelles n'ont pour effet que d'exagérer la tendance déjà puissante de l'impôt sur le produit brut à tomber sur les consommateurs, c'est-à-dire sur les locataires, et à tomber sur eux d'autant plus que les maisons sont habitées par de plus pauvres gens. A cette tendance fondamentale s'ajoute une autre tendance accessoire, qui est d'augmenter la rente des propriétaires de certains terrains à cause des exemptions en faveur des bâtiments ruraux et des constructions neuves.

Compendio di Scienza delle Finanze (Compendium de science financière), par MICHELE SANTORO (Bari. Avellino et Cie 1903), pp. 459.

L'ouvrage de M. Michele Santoro tient bien les promesses de son titre. C'est bien un « compendium » de la science des finances qu'il nous présente, puisque, en dehors de l'étude spéciale du système financier italien à laquelle est consacrée la plus grande partie du livre, l'auteur passe en revue les finances antiques, grecques, romaines, médiévales et des principaux Etats européens dans les temps modernes et à l'époque contemporaine !

Le « compendium de science financière » est divisé en quatre grandes sections : Une introduction où sont rejetées les considérations générales et internationales, et trois parties dont la première étudie les dépenses publiques italiennes, la seconde, les revenus publics italiens, la troisième l'administration italienne des finances.

Au total, l'ouvrage constitue un précieux « manuel », remarquablement clair et précis, que les étudiants français peuvent envier à leurs camarades italiens, puisqu'ils n'ont guère encore chez nous à leur disposition que de volumineux traités.

LÉON POLIER.

Contribution à l'étude de la réforme de la Législation sur les Pensions civiles et des Règlements des Caisses de retraites administratives (par M. GASTON CADOUX, 29 pages in-4. Paris, 1903). — Au mois de juin 1901, le Ministre des finances a présenté au Parlement un projet de loi portant réforme de la législation sur les pensions civiles. Ce projet, renvoyé à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales

Digitized by Google

de la dernière Chambre des députés, n'a pas été rapporté. Bien qu'il ne concerne *que les fonctionnaires et employés civils* ayant droit à une pension de l'Etat *à nommer après la promulgation de la loi* soumise à l'examen du Parlement, M. Gaston Cadoux, dans une étude très documentée de ses effets sur les charges futures du budget national, les a comparé aux charges actuelles et à celles qui résulteront, pour les administrations publiques du département de la Seine et de la Ville de Paris, du fonctionnement normal de leurs caisses de retraites. L'auteur a aussi recherché les effets budgétaires des réformes, — suggérées ou à l'étude, — de ces diverses caisses de retraites. Il a exposé successivement les règles qui président au fonctionnement du service des pensions et des caisses de retraites, la progression des charges de l'Etat et des diverses administrations départementales ou communales, et étudié comment l'on pourrait enrayer l'accroissement des subventions aux fonds de ces caisses de retraite, subventions que la loi impose aux budgets de l'Etat, du département de la Seine, de la Ville de Paris ou des administrations annexes et qui menacent de grandir démesurément. Voici une analyse du travail de M. Cadoux en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

I

M. Cadoux débute par un exposé des conséquences de l'application de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles. D'après cette loi, la charge des pensions est fractionnée en deux parties : 1° les retenues opérées sur les traitements et émoluments fixes des fonctionnaires ; 2° les subventions de l'Etat. En fait, comme on n'a jamais capitalisé les sommes retenues, pour en former un fonds productif de revenus destinés au service des pensions, les subventions deviennent chaque année plus importantes. Elles sont, depuis 1880, plus considérables que les retenues abandonnées par les fonctionnaires. En 1876, les retenues étaient de 18.986.165 francs et les subventions de 16.497.121 francs. En 1898 les retenues s'élevaient à 27.703.380 francs et les subventions à 45.921.620. Cette situation n'est pas spéciale aux pensions civiles. La progression des subventions est plus accentuée encore pour les pensions militaires, de la guerre et de la marine. En 1898, les retenues de la guerre furent 5.308.870 francs contre 89.091.130 francs de subvention ; les retenues de la marine furent 7.981.000 francs contre 23.616.000 francs de subvention.

L'Etat a donc vu ses charges, du fait des pensions, augmenter très vite, en raison même du développement de son action qui a accru le nombre des soldats et marins et celui de ses autres agents, et du moindre pouvoir d'achat de l'argent, qui a fait ajouter divers avantages à ceux originairement établis en faveur des fonctionnaires et des retraités.

Si maintenant l'on veut mesurer quel sera, dans un avenir prochain, l'accroissement de la charge annuelle des pensions civiles pour l'Etat, on voit que, partie en 1870 de 16 millions, la subvention de l'Etat aux fonds de pensions de ses agents civils atteindra 73 millions dès 1910 et se tiendra à son maximum, 102.606.000 francs, dès 1945, soit, aura augmenté de 550 0/0 en 75 ans.

Le vice du système, c'est que, au lieu d'être une rente viagère provenant de la capitalisation des retenues subies par le fonctionnaire ainsi que de la capitalisation des subventions versées par l'Etat dans le but de constituer un fonds de retraites distinct du budget, la pension est un véritable traitement d'inactivité aux fonctionnaires âgés ou incapables de continuer leurs services. Il n'y a jamais eu de période constitutive d'un fonds de caisse des pensions civiles. — Pour divers motifs, l'Etat *qui s'était approprié les fonds des caisses particulières de retraites constituées par les fonctionnaires avant* 1853, et qui imposa fort sagement aux administrations privées (1), sous son contrôle, la dotation suf-

(1) De 1895 à 1897, par exemple, l'Etat a obligé la Compagnie des chemins de fer du Nord à prélever 40 millions de francs sur ses bénéfices, pour augmenter son fonds des retraites, jugé insuffisant.

Digitized by Google

fisante de leurs caisses spéciales de retraites, n'a pas obéi à ses prescriptions. Il subit maintenant la conséquence de sa longue imprévoyance. D'ailleurs l'impossibilité matérielle pour le Trésor de capitaliser d'aussi grosses sommes, surtout immobilisées en rentes, lui est une excuse très acceptable. Qu'eût pu faire un ministre en présence d'un énorme stock de rente inconvertissable ?... — C'est un point intéressant à mettre en évidence et à retenir, parce qu'il montre que, au delà de certaines limites, le système qu'a consacré la loi de 1853 n'est plus applicable. Pour capitaliser sans gêner le marché financier des versements de 55 millions par an, il faudrait permettre l'emploi des recettes non seulement en rentes sur l'Etat, mais en valeurs industrielles, ce qui implique une conception du rôle de l'Etat qui n'est pas encore admise par les économistes orthodoxes. — Les critiques suscitées par le régime des pensions ne sont pas nouvelles ; mais, au début du fonctionnement de la loi de 1853, on n'aperçut pas aussi nettement qu'à présent qu'en réalité on ne savait pas bien où l'on allait. A l'origine, on semblait admettre d'autant mieux l'idée du partage presque égal des charges du service des pensions que les retenues furent dans la première période sensiblement supérieures aux subventions. Cette situation, avantageuse pour le Trésor, n'était que momentanée et ne persista pas longtemps. L'écart en faveur de l'Etat qui, en 1854, était de 3.409.958 francs se maintint vingt-cinq ans. Il était encore de plus de 2 millions 1/2 de francs en 1876. Mais, dès 1880, la charge devint plus pesante ; la situation fut renversée, et, depuis, les crédits votés au budget, bien qu'établis d'après les payements de l'exercice précédent, c'est-à-dire laissant disponibles pour création de pensions nouvelles le montant des pensions éteintes par décès des titulaires, se trouvent insuffisants chaque année.

II

L'auteur rappelle ensuite les projets de réforme. Dès 1877, au Sénat, Léon Say avait signalé cette fissure si redoutable pour les budgets futurs. Plus tard, en 1882, il proposait de substituer à la pension des fonctionnaires une sorte de police d'assurance sur la vie. Le fonctionnaire sera devenu, en principe, propriétaire des retenues capitalisées opérées au cours de sa carrière sur son traitement, mises en valeur par une caisse spéciale. Mais le danger budgétaire était encore trop peu visible, et le projet de loi de Léon Say, objet de vives critiques à la Chambre des députés, fut rejeté en 1883, sur un rapport défavorable de M. Godefroy Cavaignac.

M. Rouvier, comme Ministre des finances, reprit l'idée de Léon Say en 1891, la perfectionnant et tenant compte des critiques élevées en 1883. Son projet confiait à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse le service des pensions civiles ; cet établissement étant chargé de placer et de faire fructifier les sommes qu'il eût encaissées, soit à titre de retenues, soit à titre de subventions. Une distinction était établie entre ces deux natures de ressources : le capital formé par les subventions, réservé, constituait un fonds commun qui aurait eu pour fonction principale de servir des pensions aux veuves ou aux mineurs : le capital constitué par les retenues fût devenu, après dix ans de service, la propriété du fonctionnaire, lequel aurait pu en disposer dans certaines conditions (1) ou le laisser placé là en viager, à capital aliéné ou à capital réservé. — Pour l'établissement de cette sorte de rentes viagères, il faut faire entrer en ligne de compte : 1° l'importance des sommes mises en réserve chaque année, sous forme de retenue ou de subvention ; 2° le taux de capitalisation ; 3° l'âge de l'intéressé au début des versements ; 4° l'âge du fonctionnaire au moment de l'entrée en jouissance du capital

(1) Voir, pour l'exposé complet de ce projet, le *Journal officiel*, Annexes, Chambres, 1891, pages 1509 et suivantes, et pour l'analyse les *Eléments de la science des finances* de Boucard et Jèze, pages 438 et suivantes.

Digitized by Google

ou de la rente. On était amené, si l'on acceptait le projet Rouvier, à resteindre l'allocation de pensions dites exceptionnelles. Aussi, afin de sauvegarder les droits éventuels à la retraite des ministres, des membres du Conseil d'État, des préfets et sous-préfets, leurs appointements étaient-ils soumis, comme tous les autres, à retenue. — En maintenant le maximum de la pension à 6.000 francs, on pouvait arriver à établir un régime moins aléatoire et plus équitable que le régime actuel. — En effet, sous le régime de la loi de 1853, ou, du moins avec l'interprétation que les ministres ont pris coutume de lui donner, l'importance de la pension dépend surtout du traitement moyen du fonctionnaire pendant les six années qui précèdent sa mise à la retraite ; l'inégalité du temps de service exigé suivant que l'intéressé a fait partie des services actifs ou non, fausse les calculs d'ensemble, calculs également modifiés par l'effet des lois nouvelles affectant traitements ou retraites.

En supposant que le nombre actuel des agents, employés et fonctionnaires de l'Etat, n'augmente plus et que les traitements demeurent invariables, les modifications ou les extensions apportées au régime des pensions par diverses lois votées alourdiront encore de 54 millions de francs la charge déjà pesante de la loi de 1853.

Le projet de M. Caillaux consiste à isoler le service des pensions civiles ; à l'assurer par une caisse spéciale, gérée, sous la garantie de l'Etat, par la Caisse des dépôts et consignations. Cette caisse serait alimentée : 1° par les retenues réglementaires (soit 5 0/0 du traitement, plus le premier mois du traitement lors de la nomination et un mois de chaque augmentation d'appointements) ; 2° par des subventions du Trésor.

Ces subventions seraient les suivantes :

4 0/0	du traitement du personnel	classé dans le	service	sédentaire ;
7 0/0	—	—	—	actif ;
14 0/0	—	—	des forêts ;	
20 0/0	—	—	des douanes.	

Pour les fonctionnaires et employés rétribués en tout ou en partie sur les fonds des départements, communes, établissements publics, colonies ou pays de protectorat, ces subventions seraient à la charge des budgets locaux proportionnellement à la partie du traitement qui leur incombe et constitueraient une dépense obligatoire. — La caisse des pensions civiles, ainsi alimentée, devrait employer ses fonds en rente sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou garanties par l'Etat ; ou bien avec l'autorisation du Ministre des finances, en prêts aux départements, communes, colonies ou protectorats, chambres de commerce ; ou enfin, après avis d'une Commission de surveillance, en valeurs internationales. L'accomplissement de ces engagements serait garanti par l'Etat. — Le nouveau régime ne devait s'appliquer, dans l'esprit de l'auteur du projet, qu'aux nouveaux fonctionnaires, nommés après la promulgation de la loi, promulgation qu'il supposait devoir être accomplie le 1er janvier 1902. Les autres gardent le régime de la loi de 1853. — Les effets financiers, pour l'Etat, de ce nouveau système, supposé applicable dès 1902, comparés aux effets de la loi de 1853, ont été résumés dans un tableau annexé au projet de loi.

De ce tableau il résulte que en 34 ans les charges budgétaires s'accroîtraient de 55 millions (à raison de 1.500.000 à 1.600.000 francs par an) ; mais à partir de 1936 les suppléments de charges décroîtront. Dès 1943, les économies se feraient sentir et en 1962 on réaliserait, par rapport au régime actuel, 74 millions d'économie, ce qui ne laisse pas d'être à considérer, même à si lointaine échéance. — Outre cet avantage, le projet en obtiendrait un autre plus immédiat et très appréciable. Avec le régime nouveau, chaque fois qu'un ministère ou un auteur de proposition solliciterait le vote de crédits pour augmenter les traitements d'une catégorie quelconque de fonctionnaires, il faudrait, pour l'annuité des pensions, inscrire en même temps au budget un autre crédit, parfois considérable ; cette nécessité permettrait de mesurer *de suite* toute la portée du vote qu'on solliciterait, ce qui n'existe pas maintenant, et peut-être arrêterait-elle certaines propositions.

Telle est la réforme proposée au Parlement par M. Caillaux.

Digitized by Google

III

Sans nier les réels avantages de cette combinaison, M. Cadoux estime que le système du remplacement des pensions par une combinaison d'assurance spéciale sur la vie des fonctionnaires serait préférable. Il croit meilleur d'en revenir à l'idée préconisée par Léon Say et par M. Rouvier.

Le payement de primes de plus en plus importantes par l'employé est naturel, et on peut espérer l'amener à augmenter le produit de ses retenues obligatoires et des subventions par des versements volontaires augmentant le montant de la pension ou du reversement de pension à sa veuve (ou encore à contracter une assurance ordinaire sur la vie en faveur des siens). C'est un avantage moral intéressant. — L'Etat capitaliserait le montant des retenues et des subventions annuelles et ne serait tenu à rien au delà. L'employé serait propriétaire du livret individuel constitué par ses propres versements à toute époque et titulaire de sa pension dans les conditions habituelles.

Ce système, qui implique la liquidation séparée des pensions actuelles ou de celles qui seront constituées jusqu'au régime nouveau limiterait plus nettement que le projet Caillaux, les charges de l'Etat ; il a l'avantage précieux de briser le lien créé par le « droit à la retraite », lien qui entrave le fonctionnaire et l'Etat. Avec lui, un homme reconnu ne pas posséder les aptitudes nécessaires à la vie administrative ou les avoir perdues, pourra, sans être lésé, en être écarté à toute époque. Ses versements, constatés par un livret individuel, lui resteront acquis ainsi que, après une période à déterminer, les subventions versées à son intention. L'Etat pourra dès lors alléger son personnel des non-valeurs coûteuses et embarrassantes.

En combinant une échelle de retenues obligatoires, de subventions et de versements volontaires inversement proportionnelle aux traitements, on maintiendrait, croient certains calculateurs, des pensions analogues à celles actuelles tout en ménageant les forces des petits et des moyens fonctionnaires. M. Cadoux n'a malheureusement pas pu rassembler les éléments permettant de fixer rigoureusement ces chiffres. — Toutefois, dit-il, on peut imaginer comme suit le fonctionnement de ce système :

	Retenues obligatoires	Subventions	Versements complémentaires facultatifs	TOTAL Sans versement facultatif	TOTAL Avec versement facultatif
	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Traitements fixes jusqu'à 3.000 francs..	5,50	9,50	1	15	16
— de 3.001 à 5.000 francs.	6,50	8,50	2	15	17
— de 5.001 à 9.000 francs.	7,50	7,50	2,50	15	17,50
— au-dessus de 9.000 fr.	8,50	6,50	2,50	15	17,50

M. Cadoux doute beaucoup qu'on arrive à établir une formule mathématique des retraites civiles. Dans un travail fait pour la Ville de Paris en 1893 par M. Beziat d'Audibert et revu par M. C. Cheysson, il a été constaté que, quel que soit l'âge d'entrée (entre 20 et 40 ans), le versement maximum de 15 0/0 du traitement assure certainement le service de la pension à un âge presque fixe, toujours compris entre 55 et 60 ans.

Les conditions d'entrée, d'avancement et de mise à la retraite des agents et fonctionnaires de la Ville de Paris pouvant être prises comme type de celle des autres administrations publiques, M. Cadoux admet comme nécessaire le taux de 15 0/0. Cette dotation des retraites de 15 0/0 des salaires est d'ailleurs celle à laquelle l'expérience a conduit les Compagnies de chemins de fer. L'auteur la porte à 16 et 17,50 0/0 afin d'augmenter la pension des veuves.

Digitized by Google

La conclusion de M. Cadoux est que, pour l'avenir, il faut, par des combinaisons d'assurances sur la vie alimentées à la fois par les retenues obligatoires ou facultatives sur les appointements des employés et par des subventions fixes du Trésor, assurer des retraites aux fonctionnaires âgés, à leurs veuves et à leurs enfants mineurs. « Nous n'avons pu, écrit l'auteur, réunir les éléments nécessaires pour chiffrer l'application du système que nous préconisons à l'Etat ; mais nous pensons qu'il ne serait pas très difficile aux bureaux du Ministère des finances de le chiffrer. Nous sommes persuadés que, financièrement, son application pèserait beaucoup moins sur les futurs budgets que celle du projet soumis par M. Caillaux au Parlement. Mais le poids dût-il être à peu près égal, nous serions encore d'avis que ses autres avantages mériteraient qu'on l'étudiât de près, sans parti pris, en s'inspirant des idées qui guidèrent Léon Say et M. Rouvier, et qu'il serait déplorable d'abandonner au moment de réformer la loi de 1853. — Enfin nous sommes persuadé que, tout en limitant la charge future des pensions civiles, ce système permettrait de reverser, sur la tête des veuves et des mineurs des employés ou pensionnés, une part sensiblement plus forte que celle du tiers de la pension du mari, pour les veuves, allouée dans les conditions actuelles et qui est reconnue notoirement insuffisante ».

GASTON JÈZE

Traité théorique et pratique du droit de patente, par KARL DE BURLET, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles et PAUL MASSON, directeur provincial des contributions directes, douanes et accises, à Arlon. — Bruxelles, Vve Ferdinand Larcier, 1903. In-4, sur deux colonnes. — Prix : 12 francs.

Ce traité est un extrait des *Pandectes Belges* (tome LXXIV), l'importante encyclopédie juridique, publiée à Bruxelles, sous la direction de MM. Edmond Picard, sénateur et avocat à la Cour de cassation et N. d'Hoffschmidt, conseiller à la même cour.

Dans la même collection, avaient déjà paru les traités sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle (tome XXVI). Ainsi se trouve achevée, dans ce recueil, l'étude juridique du régime belge des contributions directes.

Le traité de la patente est conçu sur le même plan que celui des autres traités publiés dans les Pandectes. En tête, avec la bibliographie belge, qui n'est pas très fournie, figure la législation en vigueur. Les textes les plus importants des lois, arrêtés, décrets et règlements sur la matière sont transcrits en entier. Cette partie est suivie de plusieurs tables : table des articles des codes cités dans le traité ; table des lois et circulaires citées ; table des arrêts, jugements et décisions rapportés ou cités ; table alphabétique générale ; table alphabétique des professions, commerces ou industries, patentables ou exemptés.

Cette dernière surtout rendra de grands services. Elle permettra, ce qui n'est pas chose facile à l'heure actuelle, de retrouver, pour chaque patentable, les dispositions légales qui le concernent ainsi que le commentaire de celles-ci.

Le traité proprement dit se divise en deux parties, dont l'une s'occupe du droit de patente en général et l'autre du droit de patente des sociétés anonymes et en commandite par actions, du droit de patente des administrateurs et commissaires de ces sociétés et du droit de patente des assureurs.

Les auteurs définissent très exactement la patente : « un impôt direct frappant l'exercice habituel en Belgique de toute profession, commerce, industrie, métier ou débit non expressément exempté et destiné à faire coopérer aux charges publiques les revenus que ces profession, commerce, industrie, métier ou débit procurent à ceux qui les exercent » (*N° 7, p. 167*).

Mais l'organisation donnée à cet impôt par le législateur de 1819 est différente selon qu'il s'agit d'individus ou de sociétés patentables.

Pour les *sociétés anonymes* et les *sociétés en commandite par actions*, la loi frappe directement les revenus des industries et commerces qu'elles exercent. Elles sont taxées sur

Digitized by Google

leurs bénéfices réels. « Pour ces patentables, la patente est réellement un impôt sur le revenu des professions, parce qu'il ne frappe que s'il y a revenu, et, proportionnellement à celui-ci » (*N° 9, p. 168*).

Au contraire, les professions, industries ou commerces exercés par la généralité des individus patentables sont frappés d'un *droit fixe*, établi suivant certaines présomptions de revenu, déterminées par le législateur. Et encore, dans ce système : « le revenu n'apparaît pas comme une présomption directe, mais seulement comme la conséquence, hypothétique, de la présomption qui sert à déterminer l'importance de la profession elle-même. En réalité, c'est l'exercice de celle-ci qui est frappé. C'est cet exercice qui est l'*assiette* du droit .. Le droit est dû du seul chef de cet exercice qu'il produise ou non un bénéfice » (*N° 10, p. 168*).

Tout en remarquant avec raison que ce dernier système « qui a perduré, à travers près d'un siècle de transformations économiques et industrielles, est loin d'être aussi parfait » que le premier, les auteurs n'abordent pas la discussion théorique de la meilleure organisation à donner à la patente. L'objet de leur travail est strictement limité à l'étude de l'institution telle qu'elle existe (*n° 8, p. 167*). Ils en exposent le fonctionnement et s'appliquent à faire le commentaire détaillé de la doctrine et de la jurisprudence judiciaire et administrative.

Leur œuvre s'adresse donc principalement aux juristes. Elle sera la bienvenue et fournira un guide sûr, très complètement et très exactement renseigné sur cette partie particulièrement compliquée de notre vieille législation fiscale.

ERNEST DUBOIS.

II

Les Revues

I. Revues de langue française.

1° REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

De l'application de la patente aux sociétés coopératives (n° du 10 juillet 1903), par CH. GIDE, pp. 74-96.

Les coopérateurs avaient jusqu'ici obtenu de la jurisprudence administrative, et sous certaines conditions, l'exemption de la patente. Mais ils n'avaient pas pu arriver à faire inscrire législativement une disposition formelle en ce sens à leur égard. Le projet de loi de 1888 sur les coopératives avait échoué sur cette question de l'exemption des patentes que le Sénat s'était refusé, malgré le triple vote favorable de la Chambre, à adopter. Aujourd'hui, c'est dans un projet de loi réorganisant les patentes qu'on veut trancher la question. Mais « de même que les commerçants et leurs amis avaient réussi à faire échec au projet de loi sur les sociétés coopératives parce qu'il les dispensait de la patente, de même, par voie de représailles, les coopérateurs et leurs amis ont réussi à mettre en échec le projet de loi sur les patentes parce qu'il soumettait les coopérateurs à cet impôt ».

M. Gide se propose de rechercher les causes de ce conflit. Or, à son avis, il y a ici en jeu trois intérêts : un intérêt fiscal — le moindre à son avis —, un intérêt juridique, et un intérêt moral.

Pour ce qui est de l'intérêt fiscal, la question n'a qu'une importance secondaire parce que la charge de cet impôt n'est pas écrasante, étant donné surtout que les signes extérieurs sur lesquels est assis l'impôt des patentes, ne sont pas pour les coopératives comme pour

Digitized by Google

les autres établissements commerciaux en rapport avec le chiffre véritable de leurs affaires (petit local, peu d'employés, etc.).

D'ailleurs, la charge, déjà minime, ne serait pas sans compensation puisque la soumission à la patente implique la faculté de vendre au public, ce qui provoquerait sans doute une augmentation d'affaires plus que suffisante pour payer l'impôt. Cela est si vrai que beaucoup de coopératives de consommation paient déjà volontairement patente à seule fin d'avoir la liberté de vendre au public.

Enfin, la preuve que l'intérêt fiscal est ici secondaire, c'est que les coopérateurs se déclarent prêts à payer la patente à la seule condition *qu'on en change le nom*. Ce n'est donc pas une question d'argent qui se pose, c'est une *question de droit*.

En effet, la patente, d'après la loi du 15 juillet 1880, est établie sur « ceux qui exercent un commerce, une industrie ou une profession ». Or, les coopératives se défendent de faire du commerce. Elles n'achètent pas pour revendre ; elles achètent pour consommer. Elles ne *vendent* pas ; elles *répartissent* des marchandises entre leurs membres. Elles ne cherchent pas à faire de bénéfices et elles n'en font pas, puisque les bonis qu'on pourrait vouloir considérer comme tels sont distribués en fin d'année entre les sociétaires au prorata de leurs achats. La société coopérative de consommation n'est pas une maison de commerce : c'est le ménage agrandi. C'est d'ailleurs la thèse juridique qu'a toujours consacrée le Conseil d'Etat depuis trente ans.

L'application de la patente aux coopérateurs ne les irrite pas seulement comme une injustice en soi, mais encore et surtout par ses conséquences possibles qui ne seraient — à ce qu'ils croient — rien moins que la commercialisation de la Société, c'est-à-dire sa soumission à la juridiction commerciale (ce qui serait la soumission à leurs ennemis et concurrents, les commerçants ordinaires) et ce qui entraînerait aussi, pour les membres des conseils administratifs des coopératives, l'incompatibilité de cet emploi avec les fonctions publiques ou libérales qu'elles occupent presque toujours.

Mais, M. Gide ne croit pas que ces craintes soient fondées. D'abord, il y a déjà des sociétés coopératives qui se sont volontairement constituées en la forme commerciale. De plus, les sociétés, même commercialisées, pourront renoncer à la juridiction commerciale ; c'est ce que soutient au moins M. Thaller, la juridiction commerciale constituant une juridiction d'exception à laquelle il est toujours loisible de renoncer pour revenir à celle de droit commun.

Quant à l'incompatibilité des fonctions (qui n'est pas encore appliquée en fait aux sociétés coopératives à forme commerciale, mais qui pourrait l'être), pour ne pas se priver du concours precieux des fonctionnaires ou avocats administrateurs, il suffira de les faire passer des rangs du Conseil d'Administration, dans ceux de la commission de contrôle ou du comité consultatif.

Enfin, on peut soutenir que pour les sociétés à forme civile, qui sont encore en majorité, le fait de payer patente ne les commercialisera pas. D'autres personnes paient patente qui ne sont pas pour cela commerçantes : tels les docteurs, les avocats, etc... Pour ces sociétés donc, le fait de payer patente n'entraînera ni la déclaration éventuelle de faillite, ni la juridiction commerciale, ni l'incompatibilité des fonctions d'administrateurs et de certaines fonctions publiques.

Le dernier grief des coopérateurs est d'ordre moral. Les coopérateurs craignent que la patente fasse dévier la coopération de sa véritable voie en l'engageant à se commercialiser en fait après l'avoir commercialisée en droit. Mais, pour M. Gide, c'est une erreur. Les coopératives ne doivent pas craindre de vendre au public et elles doivent donc payer la patente qui leur donnera ce droit et qui les délivrera de bien d'autres entraves gênantes. Il faut donc, à son avis, courir au devant de la patente, au lieu de la repousser, mais à une double condition :

1° Il faut qu'on définisse plus largement la patente comme un impôt frappant toute entreprise économique, pour ne pas forcer la coopérative dans le sens d'une organisation commerciale, mais au contraire pour lui laisser son caractère d'entreprise *sui generis*.

2° Il faut déclarer dans la loi sur les coopératives que l'on attend que l'on ne conside-

Digitized by Google

rera comme commerciales, avec toutes les conséquences que ce mot comporte, que les sociétés vendant au public.

Les délégations financières en Algérie (n° du 10 septembre 1903), par LUCIEN HUBERT, pp. 463-481.

Comme toutes les assemblées représentatives, elles suivent l'évolution historique fatale. A compétence financière exclusive et limitée d'abord, elles tendent peu à peu à devenir un véritable Parlement à compétence générale.

La réforme foncière (n° du 10 septembre 1903), par JULES ARNAULT, pp. 502-528.

Etude sur les moyens les plus économiques de réaliser le Livre Foncier français.

2° REVUE DES DEUX-MONDES

Les Finances européennes (n° du 1er septembre 1903), par RAPHAEL-GEORGES LÉVY.

L'auteur montre, en passant en revue la situation financière des différents pays d'Europe, comment, par un jeu de bascule qui doit donner à réfléchir, les Etats dont le crédit était plus ou moins ruiné tendent aujourd'hui à acquérir un crédit solide, pendant que les Etats dont la puissance financière était jusqu'ici de premier ordre entrent dans des difficultés dont leur crédit se ressent.

3° REVUE DE PARIS

La défense des impôts indirects (n° du 1er août 1903), par H. BERTHÉLEMY, pp. 548-568.

M. Berthélemy se propose de remonter le courant de l'opinion publique, si défavorable aujourd'hui aux impôts indirects.

En matière financière, dit-il, tout le monde a le même idéal pour but :

1° Il faut que les impôts soient justes, c'est-à-dire qu'ils se répartissent sur tous proportionnellement aux facultés de chacun ;

2° Il faut que les impôts ne soient insupportables pour personne.

Cette dernière condition peut être demandée à chaque impôt en particulier. Il n'en saurait être de même pour la première. « Nous ne pouvons pas songer à appliquer notre idéal de justice à l'impôt sur les maisons, ni à l'impôt sur le tabac, ni à l'impôt sur les cartes à jouer, puisqu'il y a des gens qui ne jouent pas aux cartes, ne fument pas ou qui ne possèdent pas d'immeubles ». Donc, pour atteindre l'idéal de justice il faudra ou bien avoir recours à un impôt unique sur le revenu global de chacun de nous ; ou bien il faudra chercher à réaliser la justice dans l'ensemble du régime fiscal en tenant compte de ce fait que les injustices des différentes taxes se compenseront les unes et les autres.

Or, l'impôt unique sur le revenu global est un leurre. Il est incapable de suffire aux besoins du budget.

Alors il faut revenir à la multiplicité des impôts. Parmi cette multiplicité, seulement, il y a des impôts directs et des impôts indirects. Pourrait-il n'y avoir que des impôts directs ? Non. Leur productivité est trop limitée ; leur poids devient trop vite insupportable ; et, en vertu du phénomène de l'incidence, ils ne frappent pas celui que le législateur avait visé.

Il faut donc faire appel aux impôts indirects qui ont justement toutes les qualités que n'ont pas les autres. Leur productivité est prodigieuse ; ils sont supportables quelle qu'en

Digitized by Google

soit la charge ; ils sont justes quelle qu'en soit l'incidence. Et de plus, ils vont se rapprocher bien davantage que les impôts directs de l'idéal de la répartition proportionnelle aux facultés de chacun.

C'est ce que M. Berthélemy s'attache à démontrer en faisant cependant des réserves à l'égard des octrois.

Est-ce à dire que les impôts indirects actuels soient parfaits ? Non certes. Des réformes s'imposent, notamment la suppression de l'injustifiable privilège des bouilleurs de crû. Injustifiable, car, s'il était vraiment défendable, pourquoi le limiter à une seule catégorie de récolte ; pourquoi, à côté ne pas admettre le privilège des « fumeurs de crû » par exemple ? Il faudra donc une réforme de l'impôt sur l'alcool qui, logiquement, doit aboutir au monopole. Et ce n'est pas le seul monopole dont l'auteur serait partisan : monopole des pétroles, monopole des assurances, monopole des raffineries de sucre). Le fantôme du collectivisme ne lui fait pas peur « tant qu'il s'agit seulement de trouver des procédés simples, justes, économiques, non vexatoires, qui permettront à l'Etat de nous rendre les services de plus en plus grands que, peut-être à tort, nous réclamons de lui ».

II. Revues de langue allemande.

1° Finanz Archiv. — Tome XX. 2e volume, 1903.

Impôts indirects, par W. Vocke, pp. 1 à 26.

Par l'expression « impôts indirects » prise au sens littéral, on ne devrait entendre que des prestations ne jouant qu'indirectement le rôle d'impôts, en dispensant l'Etat de débourser des sommes qu'il devrait demander à des impôts. Tels seraient le service militaire, l'obligation d'être juré, etc... Mais, en réalité, on appelle « impôts indirects » de véritables contributions qui ne sont pas versées directement aux caisses de l'Etat, mais à des personnes intermédiaires qui en sont en quelque sorte comptables. Les véritables impôts indirects seront alors les douanes, les taxes, les accises.

Mais cette dénomination commune n'est pas ancienne. Autrefois, on les appelait surtout « accises ». Et les accises, au XVIIIe siècle, n'étaient pas considérées comme des impôts, mais comme des sources particulières de revenus pour l'Etat. *Justi* déclare les accises absolument distinctes des impôts. Cependant, en même temps presque que Justi, *A. Smith* rapprochait des impôts sur la propriété foncière, sur la propriété bâtie... etc., les « impôts sur les objets de consommation ». Il est vrai que son exposé était moins un système financier qu'une étude sur les différents impôts.

Dès le début du XIXe siècle, on créa le nom d'impôts indirects. Mais, une fois l'expression trouvée, ainsi que la division en impôts directs et indirects, la science financière n'en fut pas longtemps satisfaite, parce que cette classification n'est pas fondée sur la nature des divers impôts, mais seulement sur des caractères accidentels et extérieurs. Aussi a-t-on fait effort pour trouver une division plus rationnelle.

Pour M. Wocke, les impôts indirects ne sont pas vraiment des impôts.

D'abord il s'efforce de démontrer qu'ils ne correspondent pas le moins du monde à la définition ordinaire de l'impôt. L'impôt étant défini « une charge que les membres d'une communauté, en particulier de l'Etat, ont l'obligation absolue de supporter pour subvenir aux dépenses que lui occasionne la réalisation de ses buts », il est aisé notamment de voir que l'idée d'obligation n'existe pas dans la notion des prétendus impôts indirects puisque les douanes et les accises ne sont payées qu'à propos d'actes de consommation et que ceux-ci sont libres.

Mais, en outre, les impôts indirects, qui ne répondent pas à la notion définie de l'impôt, ne répondent pas davantage à sa nature.

En effet : 1° L'impôt est, de sa nature, général. Or l'impôt indirect ne frappe que les personnes qui consomment certains objets ou se servent de certaines choses, sans avoir par conséquent aucun caractère de généralité ;

Digitized by Google

2° Conformément au principe de justice, l'impôt est en rapport avec les capacités de chacun. Or l'impôt indirect n'a pas ce caractère. Donc en ce sens encore il n'est point conforme à la nature de l'impôt ;

3° L'impôt est une contribution exigible. L'Etat, dans une pensée d'équité, doit tenir la main à ce que personne ne puisse se dispenser de le payer ou puisse en rejeter une partie. L'impôt indirect ne correspond pas à cet égard davantage avec ce que l'on a coutume d'appeler impôt, puisqu'il n'a pas ce caractère de contribution exigible. L'accise ou le droit de douane en effet, sont bien exigibles sans doute du commerçant qui ne doit pas les supporter, mais non de ceux qui en dernière analyse doivent les payer, puisqu'ils sont toujours libres d'acheter ou de ne pas acheter la denrée frappée ;

4° Enfin, il a été établi par A. Smith, à titre de règle fondamentale, que les contribuables doivent connaître le poids de la contribution qui les frappe. Or l'impôt indirect est certainement une taxe dissimulée dont le poids échappe à ceux sur qui elle est prélevée. Et par là l'impôt indirect est encore extérieur à la notion scientifique de l'impôt.

D'ailleurs, il faut ajouter que par leurs effets économiques les impôts indirects diffèrent aussi des véritables impôts. L'impôt se propose et, dans son action pratique normale, a aussi pour effet d'être supporté par celui qui le paie. Les impôts indirects, au contraire, ne vont pas sans une série de répercussions et de transports successifs.

Mais puisque les impôts indirects ne sont pas de véritables impôts, que sont-ils donc en réalité ?

Pour M. Vocke ils représentent en somme une sorte de participation de l'Etat à l'exploitation du commerce et de l'industrie. Et cette participation arrive à son maximum lorsque l'Etat prend en main directement toute l'exploitation, ce qui arrive au cas de monopole d'Etat.

La valeur des logements occupés par les propriétaires au point de vue de l'impôt sur le revenu, par Dr philos. H. Köppe, pp. 26-38.

Toutes les législations fiscales des Etats allemands, à l'exception du Mecklembourg, comprennent dans le revenu la valeur des appartements occupés par le propriétaire de la maison. La science financière, au contraire, ne compte pas le logement occupé par le propriétaire comme bien de revenu, mais comme « bien de consommation ».

Il y a là une contradiction entre la théorie et la pratique qu'il faut résoudre.

La conclusion de l'auteur aboutit à justifier la pratique. Si, dit-il, la non-computation de la valeur du logement occupé par le propriétaire se pouvait comprendre à une époque où l'impôt était prélevé en nature sur des produits liquides, c'est-à-dire prêts pour la consommation, elle ne se comprend plus à notre époque d'économie monétaire et de crédit, où la quotité de l'impôt s'établit suivant une détermination *en valeur* de la quantité des biens soumis à l'impôt. Donc aujourd'hui la valeur des appartements occupés par les propriétaires doit être considérée comme une partie constituante du revenu imposable.

La procédure pénale fiscale en Autriche, et sa réforme, par Dr Joseph R. v. Bauer, pp. 39-125.

Actuellement, il n'y a pas *une* mais bien *plusieurs* procédures, en Autriche, en vue de la répression des délits fiscaux. On y trouve quatre formes principales de procédures, d'époques différentes, contradictoires dans leurs principes, indépendantes entre elles et à l'égard de la procédure pénale de droit commun prescrite par l'ordonnance du 23 mai 1873.

La première, et la plus ancienne de ces procédures, est celle relative à la poursuite des infractions à l'impôt sur les propriétés bâties de 1820. Le § 11 de la « gebaüdesteuerpatente » du 23 février 1820, se borne à indiquer en trois mots que l'infraction punissable est la dissimulation de revenu, et à fixer une peine déterminée pour ceux qui cèleraient le revenu locatif. De procédure il n'est pas autrement question. Elle fut indiquée seulement d'une façon tout à fait générale dans l'« instruction sur le recouvrement de l'impôt

Digitized by Google

sur les maisons » (décret du 26 juin 1820). Les dispositions ne se rapportaient d'ailleurs qu'à une insuffisance de déclaration, mais pas du tout à une dissimulation complète, comme, par exemple, au cas d'une maison habitée par le propriétaire lui-même. L'Administration supérieure a bien, il est vrai, essayé de rajeunir cette vieille loi et de lui infuser un sang nouveau. Mais les décisions de l'Administration ne sont pas immuables ; elle n'est pas liée par elle-même pour tous les cas à venir, et il est important que de telles matières soient réglées législativement.

Une autre forme de procédure, applicable en d'autres matières, est donnée par la 2e partie de la loi pénale sur les infractions fiscales du 11 juin 1835. Celle-ci règle en 436 paragraphes la procédure juridique par laquelle on doit poursuivre les délinquants en matière d'impôts indirects.

A côté de cette importante loi, que l'auteur appelle « un colosse aux pieds d'argile », il existe encore une procédure embryonnaire, presque inconnue, contre les délinquants à la loi de l'impôt sur les débitants (loi du 23 juin 1881, § 17).

Enfin, la loi du 25 octobre 1896 sur les impôts personnels directs, énonce une procédure spéciale qui ne peut s'appliquer qu'à ces impôts personnels refondus ou reformés.

La nécessité de la réforme ne fait donc pas de doute. Mais il s'agit de déterminer comment elle devra s'opérer et quels principes devront dominer la nouvelle procédure. C'est ce que l'auteur du présent article se propose de faire après avoir étudié dans un premier chapitre les défauts de la procédure actuelle, et dans un second, l'historique et les tendances du mouvement réformiste.

Actuellement il n'y a, en Autriche, aucun projet de réforme en cours d'étude. Il y en eut un en 1888, déposé à la Chambre des députés ; mais on n'en a jamais plus parlé et il ne peut pas être remis en discussion. D'autres propositions officielles furent encore faites à propos des impôts personnels directs en 1895 et 1896. Mais, après avoir réfléchi beaucoup sur leur utilité, le gouvernement les écarta pour éviter « d'absorber les assemblées législatives avec l'étude de l'indispensable réforme de l'impôt, avec celle de la réfection complète de la procédure fiscale et avec la question de l'organisation des juridictions ordinaires à compétence fiscale ».

A côté de ces dispositions dilatoires qui semblaient renvoyer les projets de réforme ad calendas grœcas, il faut ajouter que la tension des rapports entre le gouvernement et le parlement absorbe toutes les forces vives et qu'on ne peut rien espérer de quelque temps. Tout ce qu'on peut faire aujourd'hui, c'est aplanir le terrain en vue de la réforme future, d'une part en étudiant impartialement le droit des autres pays, d'autre part en s'inspirant des théories scientifiques.

M. von Bauer commence alors par comparer la complexe procédure autrichienne avec l'ordonnance allemande du 1er février 1877. Celle-ci donne de grandes garanties, à certains égards aux contribuables, tout en réservant cependant une grande force de réaction contre les délinquants. Elle reconnait en principe l'admissibilité de la procédure administrative et la compétence des tribunaux administratifs en la remplaçant cependant parfois par la procédure judiciaire. Son système paraît assez séduisant.

Mais, malgré tous ses avantages, cette ordonnance ne paraît pas pouvoir être l'objet d'une réception dans le droit autrichien. Car, d'une part, elle renferme des défauts d'organisation ; et, d'autre part, le principe qui l'anime, que « la loi et le juge ont pour mission de purger le monde du délit fiscal » ne semble pas exact, et ne doit pas être le but absolu de la réforme de la procédure.

Son défaut d'organisation, c'est qu'elle laisse à l'Administration le soin de décider si le litige doit être porté devant la justice civile, ou s'il doit suivre les voies administratives. Ni l'ordonnance en question, ni aucune autre loi fiscale n'établit de règle générale relative au partage de la compétence entre l'Administration et les tribunaux judiciaires. Il en résulte que le même délit pourra être déféré tantôt aux tribunaux de l'ordre administratif et tantôt aux tribunaux de l'ordre judiciaire, c'est-à-dire qu'il pourra être tantôt plus, tantôt moins sévèrement réprimé. Et la différence de sanction dépendra unique-

Digitized by Google

ment de la subjectivité des fonctionnaires appelés à prononcer sur l'attribution de compétence.

Il n'y a donc rien à emprunter directement à la législation allemande, cependant la plus voisine de la législation autrichienne, et il vaut mieux édifier une œuvre originale nouvelle. L'auteur examine à cet égard les opinions des théoriciens et des praticiens de la science financière qui se sont occupés spécialement de la question. Mais la place me manque ici pour le suivre dans cette longue et intéressante revue (v. Finanz Archiv, pp. 54 à 74). J'en viens tout de suite à l'esquisse personnelle du programme de M. von Bauer, et à la détermination des principes qu'il voudrait voir mettre à la base de la réforme prochaine.

Le principe essentiel que défend l'auteur, c'est que la répression des délits fiscaux doit être réservée à l'Administration. « Le délit fiscal est par sa nature le non-accomplissement d'un devoir public dans l'intérêt d'un particulier et sans lésion d'aucun individu. La répression de cette infraction relève du droit pénal fiscal, considéré comme une branche du droit pénal administratif ». Ainsi parlait Lorenz von Stein. Cet esprit constructeur, dit M. von Bauer, avait parfaitement vu qu'il doit y avoir un droit pénal administratif à côté du droit pénal commun, parce que le délit criminel et le délit administratif sont choses très différentes.

La question de ce dualisme s'était d'ailleurs déjà posée historiquement en France, en Allemagne et en Italie pendant la période de la Renaissance. A cette époque en effet, l'Administration commençait à prendre conscience de sa nature et de ses devoirs ; elle luttait pour se rendre indépendante de la justice. Et il est de fait que si le délit et la contravention sont choses différentes — et M. von Bauer s'efforce de démontrer qu'ils le sont — la réaction pénale contre ces deux sortes d'infractions doit être aussi différente.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que la conscience juridique populaire conserve la conviction d'une différence principielle entre l'infraction administrative et le délit criminel, conviction qu'elle oppose comme un obstacle infranchissable à la tendance « pédagogique » de la théorie qui voudrait mêler et confondre ces deux catégories hétérogènes. Et il faut convenir, affirme l'auteur, que la conscience juridique du peuple a raison, et non la théorie dominante.

Ainsi, puisque l'évolution historique, la conscience populaire et la construction logique conduisent à la même conclusion, il est à croire que ses bases sont solides et qu'on peut en tirer des conséquences. Et la conséquence pratique la plus importante, c'est que la compétence en matière de droit pénal administratif appartient à la juridiction administrative. La délégation de la compétence pénale administrative aux tribunaux administratifs doit donc être le but final de la réforme de la procédure des pénalités fiscales en Autriche.

L'institution d'une juridiction administrative ne serait d'ailleurs pas une nouveauté en Autriche, puisqu'elle y est déjà constituée. Même elle connait, en certains cas, pour ce qui touche aux impôts directs, des délits fiscaux. La réforme ne consisterait donc tout au plus qu'en une extension de la compétence de cette juridiction.

Mais quelle sera la composition des tribunaux administratifs appelés à juger les délits fiscaux ?

Actuellement, les tribunaux administratifs sont composés de fonctionnaires dont une moitié au moins doivent avoir la qualité de juges irrévocables et inamovibles, et dont les fonctions sont incompatibles avec tout autre fonction publique. Mais on peut se demander si, dans les juridictions administratives futures, il ne serait pas bon de faire place à un autre élément civil ou profane, c'est-à-dire pris parmi les simples citoyens. C'est là un problème très discuté.

Contre l'adoption de cette mesure on oppose la nécessité d'être instruit, la complexité des questions à trancher à propos des délits fiscaux. Mais, lorsqu'on fait ces objections, on oublie que les particuliers, les simples citoyens participent à l'Administration fiscale quand il s'agit de la répartition des impôts ou de la taxation. Pourquoi donc ne pourrait-on pas leur faire aussi une place quand il s'agit de juger et de punir les délits fis-

Digitized by Google

caux ? Aussi l'auteur pose-t-il le principe suivant : « Dans la mesure même où l'on invite les citoyens à collaborer avec l'Administration pour la répartition des impôts, on doit les admettre à participer à la réaction de l'Administration contre les délits fiscaux ».

Ce principe doit être admis et appliqué, parce que l'intervention répétée des citoyens dans la répartition, la fixation du taux de l'impôt, dans la classification des maisons d'habitation, les a assez habitués à résoudre des problèmes de justice financière. Et quant à l'objection si souvent reprise et répétée qu'il y a des questions de droit théorique dans les lois fiscales, elle ne vaut pas contre l'introduction des citoyens dans la juridiction répressive, car le droit peut être compris même par des intelligences moyennes, et que si cela n'est pas, la faute en est aux lois qui sont rédigées d'une façon trop obscure, et c'est alors au législateur d'aviser.

En somme, pour M. von Bauer, les mêmes raisons qui ont conduit dans les Etats allemands à l'institution des tribunaux d'échevins doivent conduire à la réception des éléments civils dans les juridictions administratives : Cette réforme aura pour résultat de rendre la puissance fédérale administrative plus démocratique, de renforcer le sentiment du droit, de répandre la connaissance des réglements.

L'auteur détermine ensuite certains autres principes secondaires qui devront dominer la procédure nouvelle. Il admet le principe de la *procédure orale* qui doit être adoptée notamment à cause de ses avantages de rapidité ; il discute la question de la *publicité des débats* qu'il n'admet qu'avec certaines réserves. Enfin il examine la question du *pourvoi en grâce*. Celui-ci resterait un droit de la couronne. L'Administration ne peut avoir que voix consultative et la décision sur le pourvoi en grâce doit dépendre de deux choses : 1° de la dignité subjective du condamné ; 2° de la gravité objective du délit.

Après ces vues générales sur les principes directeurs de la réforme désirable, M. von Bauer consacre un dernier chapitre à étudier l'exécution de la réforme et les modifications du droit pénal qu'elle entraîne. A son avis, la réforme de la procédure pénale fiscale ne pourra pas aller sans des modifications du droit pénal lui-même. Incontestablement, il faudra : 1° Séparer complètement le délit fiscal des autres infractions qui tombent sous le coup du droit pénal commun ; 2° Modifier le système des pénalités.

Actuellement, la limite entre les délits fiscaux et les autres délits est, en fait, presque complètement effacée dans la loi pénale. Le principe est bien que le délit criminel n'absorbe jamais le délit fiscal, et, à plus forte raison, que celui-ci n'absorbe pas celui-là ; mais ce principe est toujours oublié par la loi. Il faut cependant arriver à cette distinction, car elle est la condition même de la définition des compétences. Et l'exacte délimitation de sa compétence est un puissant moyen de défense pour le droit pénal administratif dans sa lutte pour la vie.

La distinction rigoureuse des délits fiscaux est étroitement liée à la question de la transformation du système des pénalités qui doivent les frapper. Et M. von Bauer termine son travail en déterminant quels sont les genres de répressions qui doivent être appliques aux délits fiscaux.

Pratique et théorie de l'impôt sur les mutations immobilières, sur la base des législations française, italienne, russe, badoise, bavaroise, prussienne, württembergeoise, et particulièrement autrichienne, par OTTO v. ZWIEDINECK-SÜDENHORST, pp. 126-221.

Vue d'ensemble sur la législation fiscale des mutations immobilières dans ces divers pays, d'où l'auteur tire ensuite certains enseignements d'ordre général.

La dette publique bavaroise, particulièrement depuis la création de la caisse d'amortissement (1er octobre 1811), par Dr FRANZ SEGNER, pp. 222-298.

Historique complet de la dette publique bavaroise depuis ses origines (1543) jusqu'à nos jours. Mais, conformément aux promesses du titre, l'auteur s'attache plus spécialement à décrire années par années, les variations d'état de la dette bavaroise depuis 1811.

Digitized by Google

Nous nous bornons à signaler cette étude dont l'analyse, pour offrir quelque intérêt, devrait dépasser le cadre matériel de cette simple revue des périodiques.

La déduction des primes d'assurances sur la vie du chiffre du revenu imposable, par Dr W. BRAUER, pp. 299-355.

La loi prussienne de l'impôt sur le revenu du 24 juin 1891 a introduit dans la législation fiscale des Etats allemands une disposition que connaissait seule la législation anglaise : l'exemption de l'impôt pour les primes d'assurances sur la vie. Et comme la législation prussienne sert de modèle à tous les autres Etats allemands, la question s'est posée de savoir s'il fallait introduire cette disposition dans les autres législations. Cette question a déjà été étudiée par G. Schanz dans le *Finanz Archiv* (tome XIII, p. 210), et résolue dans le sens de la négative. Aussi parait-il bon à M. Brauer de présenter en sens contraire une étude favorable à la déduction.

Dans le présent travail il dira en quoi consiste réellement l'exemption d'impôt des primes d'assurance sur la vie ; il exposera les débats parlementaires qui se sont déroulés sur la question ; enfin il recherchera si cette réforme doit-être ou non introduite dans les législations fiscales. Mais auparavant on trouve, à titre d'introduction, une définition de l'assurance sur la vie et de ses formes variées, suivie de tableaux statistiques nombreux montrant l'importance des polices d'assurances sur la vie, classées suivant la forme qu'elles affectent.

L'auteur aborde ensuite l'historique parlementaire de la question. Celle-ci est aussi vieille que l'impôt moderne sur le revenu. En décembre 1798 déjà, W. Pitt, posant devant le Parlement anglais les bases d'un impôt sur le revenu, exemptait de l'impôt certaines dépenses des contribuables, parmi lesquelles les primes d'assurances sur la vie. Mais la question se posa de nouveau en Angleterre, dans les divers Etats de l'Allemagne, en Hollande, en Autriche, et enfin en France où le projet Doumer, déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 1er février 1896, exemptait de l'impôt les primes d'assurances sur la vie, à condition qu'elles ne dépasseraient pas 500 francs.

Tous ces débats parlementaires se ramenaient à l'échange d'un certain nombre d'arguments pour ou contre l'exemption des primes d'assurances sur la vie.

Les adversaires de la déduction disaient :

1° Les primes d'assurances sur la vie ne sont pas des dépenses en vue de l'augmentation ou de la conservation du revenu. Ce sont des dépenses du revenu faites dans un but de capitalisation, et par là même soumises à l'impôt suivant les principes théoriques.

2° Par l'exemption des seules primes d'assurances sur la vie, on lèsera les autres épargnants, ceux qui portent leur argent à la caisse d'épargne ou qui achètent des valeurs, et surtout les pauvres et les malades qui ne peuvent pas contracter d'assurances sur la vie.

3° La mesure causera une moins-value considérable dans le rendement de l'impôt.

Mais en faveur de l'exemption on disait :

1° L'assurance sur la vie est la plus utile des formes de l'Epargne. On a intérêt à la répandre le plus possible, et l'attrait qu'offre cette assurance ne peut que croître par une protection fiscale.

2° Au moyen de l'assurance sur la vie on transforme en quelque sorte un revenu non consolidé en un revenu consolidé.

3° Les fonctionnaires qui jouissent d'une retraite, ou bien ont à verser une contribution à la caisse des pensions, ou bien acquièrent sans versement le droit à cette pension. Dans le premier cas, ce versement est déduit du revenu imposable ; dans le second, le revenu des fonctionnaires, malgré la plus grande somme de satisfaction qu'il contient en puissance, n'est pas plus imposé que s'il était un revenu non productif de pension. Mais l'équité demande alors que l'assurance sur la vie, qui, pour les non-fonctionnaires, remplace la pension, soit affranchie du paiement d'impôt sur les primes qui la constituent.

M. Brauer fait siennes ces raisons données par les partisans de la déduction des

Digitized by Google

primes du revenu imposable, et il répond en outre aux objections présentées par les adversaires.

Si l'on objecte, dit-il notamment, que la prime d'assurance ne constitue pas une dépense pour l'augmentation ou la conservation du revenu, on peut dire cependant que cette remarque est inexacte, puisque les primes d'assurances servent à conserver et à remplacer la source de recette qu'est l'esprit et la force corporelle du travailleur. Et si l'on craint que l'exemption de ces primes cause une moins-value dans le rendement de l'impôt, on pourrait statistiquement prouver que cette crainte n'est pas fondée.

Ayant ainsi prouvé que la déduction est juste, l'auteur examine les questions suivantes :

1° Toutes les espèces d'assurances sur la vie doivent-elles jouir de cette faveur ?

2° La défalcation doit-elle bénéficier à tous les contribuables sans considérer leur revenu ?

3° Dans quelle mesure la déduction doit-elle être accordée ?

V. dans le même volume du *Finanz-Archiv* :

Les taxes sur les chiens en Grande-Bretagne et en Irlande, par Dr GUSTAV SODOFFSKY, pp. 356-382.

La loi russe du 20 janvier 1903 sur l'imposition des vélocipèdes et automobiles au profit des villes, par Dr GUSTAV SODOFFSKY, pp. 382-401.

2° ZEITSCHRIFT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT, SOZIALPOLITIK UND VERWALTUNG.

12e volume. — Cahiers 2 et 3 (réunis).

La réforme de l'impôt autrichien sur le loyer des maisons, par Dr FRANZ FREIHERRN VON MYRBACH-RHEINFELD, pp. 279-305.

L'impôt autrichien sur le loyer des maisons est une espèce d'impôt sur le produit qui frappe le produit des maisons de façon tout objective sans considération de personne et des rapports personnels du ou des propriétaires, sans considérer si ce produit se partage ou non entre plusieurs sujets, et particulièrement entre propriétaire et créancier.

La théorie moderne accepte une si brutale forme d'imposition, parce qu'il est admis qu'en frappant les divers revenus objectifs, dès leur naissance, on atteint les revenus personnels qui y sont liés. Mais ce raisonnement ne vaut pas pour des impôts qui ne frappent que certaines catégories de revenus. Il ne vaut que s'il existe un système complet d'impôts qui frappent tous les revenus objectifs sans exception à leur naissance. L'Angleterre, avec son *Income-tax*, est soumise à ce système ; le Württemberg aussi. Mais le système autrichien qui était calqué sur la législation anglaise et dont le projet était si satisfaisant a perdu beaucoup, dans sa réalisation, au point de vue de l'unité, et a abouti à asseoir injustement beaucoup d'impôts.

L'auteur se propose de rechercher dans trois directions s'il n'y aurait pas à opérer une réforme de l'impôt autrichien sur les maisons :

1° Au point de vue de l'étendue de l'obligation de l'impôt, c'est-à-dire au point de vue des objets qui sont soumis à cet impôt ;

2° Au point de vue du taux de l'impôt ;

3° Au point de vue de la manière dont est établie la taxe.

Prenons successivement ces divers points :

1° Au point de vue de la *sphère d'application de l'impôt*, l'auteur relève quelques injustices : La soumission à l'impôt s'étend à diverses catégories d'objets suivant une distinction de lieux faite par la loi. Dans certaines villes, la loi frappe toutes les maisons sans distinguer comment et par qui elles sont utilisées. Dans d'autres lieux, ne sont au contraire soumises à l'impôt que les maisons et parties de maisons qui sont réelle-

Digitized by Google

ment louées. De plus, il a été décidé que l'impôt ne frapperait que les maisons destinées à l'habitation.

Tout ceci renferme une double injustice : *a*) L'impôt frappe souvent des maisons qui ne sont pas en réalité productives de revenus ; *b*) Il exempte des constructions qui ne sont pas destinées à l'habitation, mais qui sont cependant productives de revenu (magasins, usines, etc.). Pour avoir une loi de justice, il faudrait établir comme il suit le principe de l'impôt : « Toute maison ou partie de maison louée et productive de revenu doit supporter un impôt sur ce produit sans considération aucune de l'usage technique qui en est fait ».

A ce principe il faudrait ajouter que les personnes habitant dans leur propre maison auraient, elles aussi, à payer l'impôt, car elles perçoivent indirectement la valeur de leur logement qu'elles n'ont pas à débourser. Et c'est d'ailleurs très justement que la loi actuelle les y oblige.

2° Au point de vue du *taux de l'impôt*, l'auteur signale que ce taux, par rapport au revenu net, atteint de 15 0/0 à 26 2/3 0/0. Et à ce chiffre exorbitant d'un impôt à nul autre pareil parmi les autres impôts directs du monde, viennent se joindre encore les taxes additionnelles des différentes circonscriptions autonomes (provinces, communes), taxes très variables et qui augmentent depuis quelques années dans des proportions effrayantes. Au total, l'impôt d'Etat et les impôts locaux sur les maisons prélèvent sur un produit brut de 524.200.000 couronnes, une somme de 143.400.000 couronnes, c'est-à-dire 27,3 0/0 !

Mais, pour apprécier le poids d'un impôt, il faut savoir qui le supporte.

Si l'impôt actuel frappait vraiment les propriétaires des maisons, ils toucheraient, comme intérêt de leur capital, une somme certainement inférieure à celle que ce même capital, employé dans une autre industrie, pourrait leur procurer. Or, c'est une loi économique bien établie que le capital ne se porte que vers les industries où il touche une rémunération égale au moins à la moyenne de ce que rapportent les autres capitaux. Donc, si l'industrie édilitaire ne rapporte qu'un intérêt inférieur à cette moyenne, les capitaux doivent cesser d'être attirés vers elle.

Mais en est-il ainsi ? Cesse-t-on de bâtir en Autriche ? Non. La statistique de l'accroissement des constructions dans les villes accuse des 0/0 très sensibles. Si l'on continue de bâtir, c'est que le capital engagé dans la construction donne toujours au moins l'intérêt que l'on a l'habitude de retirer des placements immobiliers. Ce ne sont donc pas les propriétaires qui supportent le poids tout entier de l'impôt : il faut alors que ce soient les locataires.

L'auteur propose en conséquence, en premier lieu, d'abaisser le taux de l'impôt. Sans doute il en résultera tout d'abord une diminution de recettes ; mais on pourra les compenser par quelqu'autre taxe, notamment en élevant le taux de l'impôt sur le revenu pour les classes jouissant d'un revenu de plus de 90.000 couronnes ; et d'ailleurs, le dégrèvement de l'industrie édilitaire provoquera bientôt une recrudescence d'activité dans la construction des maisons, par conséquent une augmentation des recettes. En second lieu, il propose de diviser l'impôt actuel en deux taxes : l'une continuerait à frapper les propriétaires ; l'autre frapperait directement les locataires à raison du chiffre de leur loyer.

3° Au point de vue enfin de la *façon dont est établie la taxe*, l'auteur estime qu'il n'y a là rien à modifier. Le procédé d'évaluation réelle de l'augmentation du produit, qui est en usage en Autriche, lui paraît être certainement le meilleur possible. Et il ne voit pas du tout l'intérêt qu'il pourrait y avoir à ne faire, suivant certaines propositions, cette évaluation que de 10 ans en 10 ans et portant sur la valeur en capital de la maison, au lieu de 2 ans en 2 ans, comme il arrive actuellement, et portant sur le produit effectif.

LÉON POLIER.

Digitized by Google

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Le Droit public de l'Empire Allemand, les Finances de l'Empire par PAUL LABAND, t. VI, de l'édition française, trad. par S. Bouyssy. Paris 1904.

Dans le dernier volume de son ouvrage sur le Droit public de l'Empire allemand, le célèbre professeur de Strasbourg étudie le système financier de l'Empire, et consacre de longues pages à la fameuse théorie du Droit budgétaire. Nous reviendrons sur cet ouvrage.

Cours élémentaire de Science des finances et de législation financière française, par MAX BOUCARD et GASTON JÈZE. Paris, 1904, 1 vol. in-8, 550 pages.

Dans un petit nombre de pages, les auteurs ont donné un exposé très complet des principes de la science des finances et de la législation positive française. Le point de vue historique et de législation comparée n'est pas oublié. Cet ouvrage fera l'objet d'un compte rendu.

Les Bouilleurs de crû par LÉON EDART, Lille, 1903 (Thèse de doctorat), 203 pages.

Honorable contribution à l'étude d'une question très délicate, ce travail donne un résumé très complet des discussions auxquelles le fameux privilège a donné lieu dans ces dernières années.

Du principe de la déduction du passif pour la perception des droits de mutation par décès par VICTOR FEUILLETTE, Lille, 1903, 226 pages (*Thèse*).

Etude bien conduite ; on y lira une discussion sur la légitimité du principe de la distraction des charges ; un historique très intéressant du principe de la déduction du passif, et un exposé du système de la loi du 15 février 1901.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE PREMIER VOLUME

I. — Articles de fond.

Pages

BERTHÉLEMY (H.). — Une vue d'ensemble sur le régime fiscal de la France. . 4
BOUCARD et JÉZE. — Notre programme. 1
BOUVIER (E.). — La méthode mathématique de la science financière 283
CADOUX (G.). — Un projet d'emprunt du département de la Seine. 75
NITTI (F.). — L'augmentation des dépenses publiques 434
PERREAU (C.). — Des restrictions au droit d'initiative parlementaire en ce qui concerne les lois de finances. 23
TRUCHY (H.). — La nouvelle législation des sucres 225
VOGUET (F.). — Le privilège des bouilleurs de crû 465
WALTERSHAUSEN (SARTORIUS VON). — La Réforme des impôts directs en Alsace-Lorraine. 641

II. — Chroniques.

Chronique française, par GASTON JÈZE 121, 308, 514, 735
Chroniques étrangères :
1° Belgique (par E. DUBOIS). Régime budgétaire et fiscal de la Belgique . . . 534
2° Etats-Unis (par W. M. DANIELS). *a*) Système financier des Etats-Unis . . . 143
b) Revue de la législation financière des Etats-Unis pendant l'année 1902. . 320
3° Italie (par F. NITTI). Introduction au système financier de l'Italie . . . 689
4° Suisse (par P. CHARTON). *a*) Système fiscal de la Suisse. 339
b) Revue de la législation financière de la Suisse pendant l'année 1903. . . 720

III. — Jurisprudence.

BOUCARD (M.). — Les finances locales et les allocations aux conseillers généraux, aux conseillers municipaux et aux maires 107
HAURIOU (M.) et ses élèves. — Recherches de jurisprudence sur les dépenses obligatoires et sur les inscriptions d'office dans les budgets municipaux . . . 499
LAPANOUSE (G. de). — Les impôts indirects et la jurisprudence de la Cour de cassation 301
MARCÉ (V.). — Jurisprudence de la Cour des comptes :
a) Rapport public sur l'exercice 1900 90
b) Rapport public sur l'exercice 1901 679

Digitized by Google

IV. — Statistique.

Pages

1° FINANCES NATIONALES. — Produit général des voies et moyens de l'exercice 1901 184
Produit des rôles généraux des contributions directes pour 1901 185
Montant des taxes assimilées pour 1901 186
Comparaison des produits définitifs des rôles des contributions directes pour les années 1880, 1885, 1890, 1895, 1900 187
La révision du revenu net des propriétés bâties de 1899-1900. 188
Produits de l'enregistrement des domaines et du timbre au cours du XIXe siècle et pour 1901 385
Produit total des droits de douane de 1897 à 1901. 385
Morcellement des valeurs mobilières en France. 580
Produit des contributions indirectes en 1902 583
Les pensions en France. 753
Les taxes successorales en 1902. 763
2° FINANCES LOCALES. — Situation financière des départements à la clôture des exercices 1899 et 1900. . . . . 191, 771
Résultats définitifs des rôles de 1901 pour les taxes municipales assimilées aux contributions directes 193
Taxes municipales de remplacement des droits d'octroi (montant des rôles primitifs de 1901) 194
Situation financière des Communes en 1902. 354
La Réforme des octrois 365
Produits des contributions directes applicables, pour 1901, aux dépenses des départements, des communes et des bourses et des Chambres de commerce. 569
Evaluation de la propriété bâtie à Paris. 766
3° Le mouvement syndical ouvrier dans le Monde. 773

V. — Législation

1° TEXTES. — Loi du 16 juillet 1902 relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1903 195
Loi du 9 décembre 1902 portant règlement définitif du budget de l'exercice 1896 195
Loi du 11 décembre 1902 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1903 des crédits provisoires applicables aux mois de janvier et de février 1903 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics. 195
Loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1903. 595
Loi du 27 janvier 1903, portant approbation de la convention signée à Bruxelles le 5 mars 1902 (Sucres). 345
Convention internationale du 5 mars 1902 relative au régime des sucres. . 345
Loi du 28 janvier 1903 relative au régime des sucres 495
Loi du 13 juillet 1903 relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1904. 777
2° SOMMAIRE DES LOIS ET DÉCRETS PUBLIÉS AU JOURNAL OFFICIEL :
a) du 1er janvier au 31 mars 1903 3
b) du 1er avril au 30 juin 1903. 345
c) du 1er juillet au 30 septembre 1903 777
3° TABLEAU DES PROJETS DE PROPOSITION DE LOIS, EXPOSÉS DES MOTIFS ET RAPPORTS :
a) sessions ordinaire et extraordinaire en 1902. 443

Digitized by Google

Pages
b) décembre 1902 à avril 1903. 624
c) avril 1903 à fin septembre 1903. 785

VI. — Analyses et Comptes-rendus.

1° Les Livres. — Les finances du Consulat, par René Stourm (C. R. par G. Jèze). 204
Pensions et retraites civiles, par Joseph Delpech (C. R. par G. Jèze). . 215
Traité de droit fiscal, par Albert Wahl (C. R. par G. Jèze) 421
Le contrôle financier dans les pays de protectorat français (C. R. par G. Jèze). 627
Les doctrines économiques et sociales du marquis de Mirabeau dans « l'Ami des Hommes », par Lucien Brocard (C. R. par H. Babled). 633
Studi sagli effetti della imposte. Contributo allo studio dei problemi tributari municipali par L. Einaudi (C. R. par L. Polier) 787
Compendio di scienza della Finanze, par M. Santoro (C. R. par L. Polier). 791
Contribution à l'étude de la réforme de la Législation sur les Pensions civiles et des réglements des Caisses de retraites administratives, par Gaston Cadoux (C. R. par Gaston Jèze). 792
Traité des patentes par (C. R. par E. Dubois) 796
2° Les Revues. — A. Revues de langue française (C. R. par Léon Polier) . . 217
1° *Annales des sciences politiques* :
La Caisse des dépôts et consignations, son rôle dans la vie financière des pays, par Gilbert Flandin. 426
2° *L'Economiste français* :
L'augmentation des dépenses fédérales, par Charles J. Bullock. 638
3° *Journal des Economistes* :
Le monopole de l'alcool, par Yves Guyot. 428
4° *Le réforme sociale* :
Le régime des caisses d'épargne, par Blerzy. 637
5° *Revue de droit public et de science politique* :
La Réforme en Macédoine, par Ed. Engelhardt 429
6° *Revue de Paris* :
La Défense des impôts indirects, par H. Berthélemy 799
7° *Revue des Deux-Mondes* :
Les finances européennes, par R. G. Lévy 799
8° *Revue politique et parlementaire* :
a) Les finances de la Tunisie, par Henri Pensa 217
b) La situation financière en France, par Th. Ferneuil 425
c) De la transformation de quelques droits fixes d'enregistrement et de timbre, par X 425
d) Le monopole de l'alcool, par Astier 425
e) Les valeurs mobilières et l'impôt, par Etienne Clémentel 635
f) Réseaux d'Etat et tarifs, par Marcel Peschaud 637
g) De l'application de la patente aux sociétés coopératives, par Ch. Gide . 797
h) Les délégations financières en Algérie, par Lucien Hubert 799
i) La réforme foncière, par Jules-Arnault 799
B. Revues de langue allemande (C. R. par L. Polier).
1° *Finanz Archiv* :
a) La législation pénale de l'impôt sur le revenu en Autriche, par Franz Maisel 217
b) Contribution à l'histoire financière du Tyrol, par V. Myrbach 220
c) Les impôts directs dans la principauté de Schaumburg-Lippe, par V. Campe. 220
d) Un projet d'impôt industriel à Lübeck et son importance dans l'Etat libre de Lübeck, par Sieveking 220
e) Le budget autrichien dans les 30 dernières années, par R. Sieghart . . 221
f) Proposition de nouveaux impôts d'Empire, par Orloff. 221

Digitized by Google

Pages

g) La politique financière roumaine de ces dernières années et les mesures prises pour remédier à la crise financière, par Créanga. 429
h) La novelle de 1902 sur la législation allemande des spiritueux, par Schmauser 430
i) Histoire critique des octrois dans le Grand-Duché de Hesse, par Hellwig. 430
j) La réforme fiscale saxonne de 1902, par G. Schanz. 432
k) Impôts indirects, par VOCKE 800
l) Valeur des logements occupés par les propriétaires au point de vue de l'impôt sur le revenu, par KOPPE. 801
m) La procédure pénale fiscale en Autriche et sa réforme, par V. BAUER . 801
n) Pratique et théorie de l'impôt sur les mutations immobilières, par V. ZWIEDINECK SUDENHORST 804
o) La dette publique bavaroise, par SEGNER. 804
p) La déduction des primes d'assurances sur la vie du chiffre du revenu imposable, par BRAUER 805
q) Les taxes sur les chiens en Grande-Bretagne et en Irlande, par SODOFFSKY. 806
r) La loi russe du 20 janvier 1903 sur l'imposition des vélocipèdes et automobiles, par SODOFFSKY 806

2° *Jahrbücher für national Œkonomie und statistik* :
a) Le développement du système du contingent dans la législation fiscale allemande de l'alcool de 1887 à 1902, par V. G. Schmauser 221
b) L'évolution des finances de l'Empire russe, par von Heckel 223
c) Les finances des Etats de l'Empire allemand, par F. Zahn 223

3° *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* :
La réforme de l'impôt autrichien sur le loyer des maisons, par V. MYRBACH-RHEINFELD. 806

C. Revues de langue anglaise (C. R. par L. POLIER).
1° *The Economist* :
2° *Political Science Quaterly* :. 639
Valeur et taxation, par Victor Rosewater. 639
3° *The Quaterly journal of Economics* :
L'industrie sucrière et sa législation en Europe, par Ch. Griffin. 639

D. Revues de langue italienne (C. R. par L. POLIER).
1° *La riforma sociale* :
L'Etat présent du problème des chemins de fer, par A. Brunicardi. . . . 639
2° *L'Economiste*. 640

Bulletin bibliographique

Les Bouilleurs de crû, par LÉON EDART 808
Le conseil général de la Seine, par Lanfant 432
Contribution à l'étude de la réforme de la législation sur les pensions civiles et des règlements des Caisses de retraites administratives, par Gaston Cadoux 432
Les conversions de fonds d'Etat en France au XIXe siècle, par Robert Doucet 640
Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, par MAX BOUCARD et GASTON JÈZE 808
Le Droit public de l'Empire allemand, les Finances de l'Empire, par Paul Laband, t. VI, p. l'édition française 808
La législation fiscale des bières, par E. Druelle. 640
La politique douanière agricole de l'Empire allemand, par Jacques Lyon. 432
Principe de la déduction du passif pour la perception des droits de mutation par décès, par V. FEUILLETTE 808
Principi di Scienza delle Finanze, par F. S. Nitti. 640

Digitized by Google

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

DU TOME PREMIER

ACCISE (droits d' — en Belgique), p. 566.
ALCOOL. Monopole de l' —, p. 425 et s., 428.
Système du contingent en Allemagne, p. 221.
Monopole de l'— en Suisse, p. 344 et s.
Régime des alcools en Belgique, p. 568 et s. en Italie, p. 714.
ALLEMAGNE, p. 221, 223.
ALSACE-LORRAINE (La réforme des impôts directs en), p. 641 et s.
AMI DES HOMMES (du marquis de Mirabeau), p. 633 et s.
AMORTISSEMENT (suspension de l'), p. 310 et s.
APPROPRIATION. p. 160 et s.
ASSURANCES SUR LA VIE (taxe sur les contrats d'), p. 749 et s.
ASSURANCES (taxes sur les — en Suisse), p. 334.
AUGMENTATION DES DÉPENSES PUBLIQUES, p. 434 et s.
AUGMENTATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES, p. 638 et s.
AUTRICHE, p. 217, 221.

BANQUE DE FRANCE (caissier de l'Etat), p. 753 et s.
BANQUES AUX ETATS-UNIS, p. 172 et s.
BELGIQUE (Régime budgétaire et fiscal de la), p. 534 et s.
BIÈRES en France, p. 640.
BIÈRES (régime des) en Belgique, p. 570 et s.
BONS DU TRÉSOR, p. 123.
BOUILLEURS DE CRU (privilège des), p. 465 et s.
BOURSES DE COMMERCE (produits des contributions directes applicables aux dépenses des), p. 590.
BUDGET AUTRICHIEN, p. 161 et s., 221.
BUDGET BELGE (préparation, présentation, vote, exécution, contrôle du), p. 534 et s.
BUDGET DES ETATS-UNIS, p. 160 et s.
BUDGETS MUNICIPAUX (Dépenses obligatoires et inscriptions d'office), p. 499.

CADASTRE belge, p. 553.
CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS, p. 426.
CAISSE D'ÉPARGNE, p. 128, 637.
CAISSES DE RETRAITES ADMINISTRATIVES, p. 432.
CANTONS SUISSES, p. 358.
CAPITATION en Suisse, p. 365.
CHEMINS DE FER, p. 637, 639.
CLASSIFICATION DES RECETTES PUBLIQUES, p. 514 et s.
COMITÉS FINANCIERS (aux Etats-Unis), p. 163 et s.
COMMUNES (Patente financière des — en Suisse), p. 378 et s.
Problème financier municipal, p. 785 et s.
Produits des contributions directes applicables, pour 1901, aux dépenses des communes, p. 590.
Situation financière des communes en France, p. 584.
COMPTABILITÉ COLONIALE, p. 680 et s.
COMPTABILITÉ DE FAIT, p. 93.
COMPTABILITÉ DES CONSISTOIRES, p. 682 et s.

Digitized by Google

COMPTES (état d'examen des), p. 97 et s.
CONSEIL D'ÉTAT (jurisprudence du), p. 107 et s., p. 499 et s.
CONSEIL GÉNÉRAL de la Seine, p. 432.
CONSEILLERS GÉNÉRAUX (allocations aux), p. 107.
CONSEILLERS MUNICIPAUX (allocations aux), p 107.
CONSISTOIRES (comptabilité), p. 682 et s.
CONSOMMATIONS (impôts sur les — en Italie), p. 714.
CONSULAT (finances du), p. 204 et s.
CONTINGENT (système du), p. 221.
CONTRIBUTIONS DIRECTES (statistiques), p. 186.
CONTRIBUTIONS INDIRECTES (statistiques), p. 583.
CONTRIBUTION FONCIÈRE belge, p. 553.
CONTRIBUTION PERSONNELLE belge, p. 555 et s.
CONTRÔLE FINANCIER : délais, p. 679 et s. ; — dans les pays de protectorat français, p. 627 et s.
CONTRÔLE FINANCIER aux Etats-Unis, p. 169, 338.
CONVERSIONS, p. 132, 309, 640.
COUR DE CASSATION (jurisprudence, de la), p. 301.
COUR DES COMPTES (jurisprudence de la), p. 91 et s., p. 679 et s.
CRÉANCES HYPOTHÉCAIRES (Impôt sur le revenu), p. 738 et s.
CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES, p. 316 et s.

DÉBET, p. 104.
DÉFICIT, p. 126, 316.
DELÉGATIONS FINANCIÈRES en Algérie, p. 795.
DÉPARTEMENTS (situation financière des) pour 1899, p. 191 et s., pour 1900, p. 771 et s.
Produits des contributions directes applicables aux départements, p. 590 et s.
DÉPARTEMENT DE LA SEINE (projet d'emprunt du), p. 75 et s.
DÉPENSES FÉDÉRALES, p. 150, 638.
DÉPENSES OBLIGATOIRES (dans les budgets municipaux), p. 499.
DÉPENSES PUBLIQUES (augmentation des), p. 434 et s.
— (Classification des), p. 514 et s.
DÉPOTS ET CONSIGNATIONS (Caisse des), p. 426 et s.
DETTE PUBLIQUE (aux Etats-Unis), p. 177, 181.
DETTE PUBLIQUE (en Suisse), p. 353, 357, 380.
DOMAINES (produit des), p. 385 et s.
DOUANES en France (statistique), p. 389.
DOUANES (en Belgique), p. 565.
DOUANES en Italie, p. 716 et s.
DOUANES (en Suisse), p. 341 et s.
DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE, p. 23 et s.
DROIT FISCAL, p. 421 et s.

EMPRUNT, p. 313.
EMPRUNT DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE (projet d'), p. 75 et s.
ENREGISTREMENT (produits d'), p. 385 et s.
ENREGISTREMENT (en Belgique), p. 575 et s. ; en Italie, p. 713.
ENREGISTREMENT (en Suisse), p. 374 et s.
ESTIMATES, p. 160.
ETATS-UNIS (Système financier des), p. 143 et s.
EXERCICES CLOS (infraction à la loi des), p. 687 et s.

FINANCES LOCALES. Allocations aux conseillers généraux, etc., p. 107 et s.
Dépenses obligatoires dans les budgets municipaux, p. 499 et s.
Inscriptions d'office dans les budgets municipaux, p. 499 et s.
Pouvoirs des agents exécutifs en matière de —, p. 531 et s.
FISCAL (Droit), p. 421 et s.
FONDS CANTONAUX (en Suisse), p. 355.
FONDS COMMUNAL (en Belgique), p. 572 et s.
FONDS SPÉCIAL (en Belgique), p. 574 et s.
FRANCE (régime fiscal de la), p. 4 et s.
FRANCHISE TAX, p. 335.

HYPOTHÈQUE LÉGALE (des trésoriers des fabriques), p. 97 et s.

IMPÔT FONCIER (en Alsace-Lorraine), p. 644 et s. ; en Italie, p. 706 et s.
IMPÔT SUR LA PROPRIÉTÉ BATIE (en Alsace-Lorraine), p. 648 et s.
IMPÔT SUR LA RICHESSE MOBILIÈRE (en Italie), p. 708 et s.
IMPÔT MILITAIRE (en Suisse), p. 350.
IMPÔT SUR LE CAPITAL (en Alsace-Lorraine), p. 658 et s.

Digitized by Google

IMPÔT SUR LE CAPITAL ET SUR LE REVENU (en Suisse), p. 365.
IMPÔT SUR LE LOYER DES MAISONS, en Autriche, p. 803 et s.
IMPÔT SUR LE REVENU (projet Rouvier), p. 523.
IMPÔT SUR L'EXERCICE D'UNE INDUSTRIE (en Alsace-Lorraine), p. 652 et s.
IMPÔT SUR LES ÉDIFICES (en Italie), p. 707 et s.
IMPÔT SUR LES SALAIRES ET TRAITEMENTS (en Alsace-Lorraine), p. 664 et s.
IMPÔT SUR LES SUCCESSIONS : en Suisse, p. 374 ; en Alsace-Lorraine, p. 671 et s. ; en Italie, p. 711 et s.
IMPÔTS BELGES, p. 550 et s.
IMPÔTS DIRECTS EN ALSACE-LORRAINE (réforme des), p. 641 et s.
IMPÔTS DIRECTS DANS LA PRINCIPAUTÉ DE SCHAUMBURG-LIPPE, p. 220.
IMPÔTS INDIRECTS : leur objet, p. 798 ; leurs avantages, p. 796 ; jurisprudence de la Cour de Cassation, p. 301.
IMPÔT INDUSTRIEL (à Lubeck), p. 220.
INFRACTION à la loi des exercices clos, p. 687.
INITIATIVE PARLEMENTAIRE (restriction au droit d'), p. 23 et s.
INSCRIPTIONS D'OFFICE (dans les budgets municipaux), p. 499.
ITALIE (Système financier), p. 689 et s.

JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT, p. 107 et s., p. 499 et s.
JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION, p. 301 et s.
JURISPRUDENCE DE LA COUR DES COMPTES, p. 91 et s., p. et s.

LÉGISLATION DES SUCRES (la nouvelle), p. 225 et s.
LETTRE DU SECRÉTAIRE DU TRÉSOR, p. 160 et s.
LIGUE POUR LE REFUS DE L'IMPÔT, p. 125.
LOTERIE (en Italie), p. 717.
LUBECK, p. 220.

MACÉDOINE (la réforme en), p. 429.
MAINMORTE (impôt en Italie), p. 712 et s.
MAIRES (allocations aux), p. 107 et s.
MÉTHODE MATHÉMATIQUE, p. 283 et s.
MINES (redevances sur les — en Belgique), p. 564.
MONNAIE DE NICKEL, p. 343.
MONOPOLE DE L'ALCOOL, p. 425, 428.
MONOPOLES en Italie, p. 716.
MORCELLEMENT DES VALEURS MOBILIÈRES (en France), p. 580.
MOUVEMENT SYNDICAL OUVRIER DANS LE MONDE (Le), p. 773 et s.

OBLIGATIONS A COURT TERME, p. 313.
OCTROI. Les octrois dans le grand duché de Hesse, p. 430 ; en Italie, p. 715.
La Réforme des octrois (statistique), p. 586.
Taxes municipales de remplacement (statistique), p. 194.
OHMGELDS, p. 341.
OLÉO MARGARINE, p. 330.

PANAMA CANAL ACT, p. 331.
PARIS (évaluation de la propriété bâtie), p. 766 et s.
PASSIF SUCCESSORAL (déduction), p. 763.
PATENTE DES VOYAGEURS DE COMMERCE (en Suisse), p. 350.
PATENTES BELGES, p. 561.
PÉNALE (législation — de l'impôt), p. 217. — procédure — en Autriche, p. 799 et s.
PENSIONS CIVILES, p. 91 et s., p. 215. p. 432, p. 759 et s. ; p. 792 et s.
PHILIPPINE REVENUE ACT, p. 330.
POSTES, TÉLÉGRAPHES, TÉLÉPHONES en Italie, p. 718.
PRIMES D'ASSURANCES (déduction pour le calcul du revenu imposable), p. 801 et s.
PRIVILÈGE DES BOUILLEURS DE CRU, p. 465 et s.
PROGRAMME (Notre), p. 1 et s.
PROPRIÉTÉS BATIES : revision du revenu net, p. 188 et s.
Evaluation à Paris, p. 766 et s.
PROTECTORAT (pays de), p. 627 et s.

RÉFORME FISCALE SAXONNE, p. 432.
RÉFORME DES IMPÔTS DIRECTS EN ALSACE-LORRAINE, p. 641 et s.
RÉFORME DES OCTROIS (statistique), p. 580.
REFUS DE L'IMPÔT, p. 125.
RÉGALES, p. 376.
RÉGIME FISCAL DE LA FRANCE, p. 4 et s.
RÈGLE DE LA PÉNULTIÈME ANNEE, p. 309.
REMISE DE DÉBET, p. 104.

Digitized by Google

RENTES VIAGÈRES (Taxation), p. 741 et s.
RÉSEAUX D'ÉTAT, p. 637.
RETARD DANS LA PUBLICATION DE LA LOI DE FINANCES, p. 313.
RESTRICTION AU DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE, p. 23 et s.
RETENUES POUR PENSIONS CIVILES, p. 41 et s.
RETRAITES CIVILES, p. 215, 432.
REVENU NET DES PROPRIÉTÉS BATIES (revision du), p. 188 et s.
REVISION DU REVENU NET DES PROPRIÉTÉS BATIES (1899-1900), p. 188 et s.
ROUMANIE, p. 429.
RUSSIE, p. 223.

SAXE (réforme fiscale), p. 432.
SCHAUMBURG-LIPPE, p. 220.
SEINE (projet d'emprunt du département de la), p. 75 et s.
SEL (monopole italien), p. 716.
SÉNAT (pouvoirs financiers), p. 318.
SITUATION FINANCIÈRE EN FRANCE, p. 122, 425.
SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES (patente), p. 795 et s.
SPIRITUEUX (législation allemande), p. 430.
STATISTIQUES, p. 184 et s. ; p. 385 et s. ; p. 580 et s. ; p. 759 et s.
SUCCESSION (droits de, en Suisse, p. 374.
SUCCESSIONS (droits de) en Belgique, p. 577 et s.
SUCCESSORALES (statistique sur les taxes), p. 763.
SUCRES. L'industrie sucrière en Europe, p. 639.
La nouvelle législations des —, p. 225 et s.
Impôt sur les sucres en Italie, p. 714.
SUISSE (système fiscal de la), p. 339 et s. p. 720 et s.
SYNDICAL (mouvement — ouvrier dans le Monde), p. 773 et s.

TABAC (en Italie), p. 717.
TABACS BELGES, p. 571.
TARIFS DE CHEMINS DE FER, p. 637.
TAX UPON GENERAL PROPERTY, p. 158.
TAXATION, p. 639.
TAXATION DE LA FORTUNE MOBILIÈRE (aux Etats-Unis), p. 336.
TAXE SUR LES AFFAIRES (en Italie), p. 711.
TAXES ASSIMILÉES (statistique), p. 186.
TAXES MUNICIPALES ASSIMILÉES (statistique), p. 193.
TAXES DE GUERRE (aux Etats-Unis), p. 321.
TAXES DE REMPLACEMENT DES DROITS D'OCTROI (statistique), p. 194.
TAXES SUR LES CORPORATIONS ET SUR LES AFFAIRES (aux Etats-Unis), p. 334.
TIMBRE (produits du), p. 385 et s.
TRANSFORMATION DES DROITS FIXES, p. 425.
TRÉSOR (situation du), p. 122, 315.
TRÉSORERIE (aux Etats-Unis), p. 170.
TRÉSORIERS-PAYEURS GÉNÉRAUX (projets de réorganisation), p. 751 et s.
TUNISIE (finances de la), p. 267.
TYROL, p. 220.

VALEUR ET TAXATION, p. 639.
VALEURS MOBILIÈRES. Morcellement des —, p. 580.
Impôt sur les —, p. 635.
VOIES ET MOYENS DE L'EXERCICE 1900 (statistique), p. 184.

L'Editeur-Gérant : E. BRIÈRE.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

En Vente à la Librairie V. GIARD & E. BRIÈRE

Max BOUCARD, Maître des requêtes au Conseil d'Etat et **Gaston JÈZE**, professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Eléments de la Science des finances et de la législation financière française.** Deuxième édition entièrement refondue. Considérablement augmentée et mise à jour, 1902. 2 forts volumes in-8. . 20 fr. »»

Max BOUCARD et Gaston JÈZE. — **Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française**, nouvelle édition, 1904, 1 vol. in-8. 10 fr. »»

Gaston JÈZE, Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille. — **Etude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international.** 1896. 1 vol. in-8. . . . . 8 fr. »»
Ouvrage couronné par la Faculté de droit de Toulouse et par l'Académie de législation. (Prix du Ministre de l'Instruction publique).

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

ALFRED BONNET

(SÉRIE IN-8)

COSSA (Luigi), professeur à l'Université de Pavie. — **Histoire des doctrines économiques**, traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de A. Deschamps, 1899. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 11 fr. Broché. . . . . 10 fr. »»

ASHLEY (W. J.), professeur d'histoire économique à Harvard University. — **Histoire et Doctrines économiques de l'Angleterre.** Tome I. *Le Moyen Age*, traduit par P. Boudois. Tome II. *La fin du Moyen Age*, traduit par S. Bouyssy, 1900. 2 volumes, in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 17 fr. Broché . . . . . 15 fr. »»

SÉE (H.), professeur d'histoire à l'Université de Rennes. — **Les classes rurales et le régime domanial au moyen-âge en France**, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 13 fr. Broché . . . . . 12 fr. »»

WRIGHT (CARROLL D.), commissaire du travail des Etats-Unis. — **L'Evolution industrielle des Etats-Unis**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de E Levasseur, membre de l'Institut, 1901. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. Broché. . . . . 7 fr. »»

CAIRNES (J. E.), professeur d'économie politique à l' « University College » de Londres . **Le caractère et la méthode logique de l'Economie politique.** Traduit sur la 2e édit par G. Valran, docteur ès-lettres. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque. 6 fr. — Broché . . . . . 5 fr. »»

SMART (William), professeur à l'Université de Glascow. — **La Répartition du revenu national**, traduit par G. Guéroult, avec une préface de P. Leroy Beaulieu, membre de l'Institut. 1902. 1 volume in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 5 fr. Broché . . . . . 7 fr.

SCHLOSS (David). — **Les modes de rémunération du travail**, traduit, précédé d'une introduction et augmenté de notes et d'appendices par Charles Rist. 1902. 1 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50 Broché . . . . . 7 fr. 50

SCHMOLLER (Gustav), professeur à l'Université de Berlin. — **Questions fondamentales d'Economie politique et de politique sociale**, 1902. 1 vol. in-8 avec reliure de la Bibliothèque : 8 fr. 50. Broché. . . . . 7 fr. 50

BOHM-BAWERK (E.), ministre des finances d'Autriche. — **Histoire critique de théories de l'intérêt du capital**, traduit par J. Bernard, ancien élève de l'ecole normale supérieure. 1902. 3 volumes in-8, avec reliure de la Bibliothèque : 16 francs. Broché. . . . . 14 fr. »»

PARETO (Vilfredo), professeur à l'Université de Lausanne. — **Les sytèmes socialistes.** 1902. 2 vol. in-8, avec reliure de la Bibliothèque : Relié : 16 fr. Broché 14 fr. »»

(SÉRIE IN-18)

MENGER (Anton), professeur de droit à l'Université de Vienne. — **Le droit au produit intégral du travail** (essai historique), traduit par Alfred Bonnet, avec une préface de Charles Andler, 1900. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 4 francs. Broché . . . . . 3 fr. 50

PATTEN (S. N.), professeur d'économie politique à l'Université de Pensylvanie. - **Les fondements économiques de la protection**, traduit par F. Lepelletier, avec une préface de Paul Cauwès, 1899. 1 volume in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. Broché . . . . . 2 fr. 50

BASTABLE (C. F.), professeur à l'Université de Dublin. — **La théorie du commerce international**, traduit et précédé d'une introduction par Sauvaire-Jourdan, 1900. 1 vol. in-18, avec reliure de la Bibliothèque : 3 fr. 50. Broché. . . 3 fr. »»

WILLOUGHBY (W. F.). **Essais sur la législation ouvrière aux Etats Unis**, traduits et annotés par A. Chaboseau. 1903. 1 vol. in-18, avec rel. de la Bibliothèque : fr. Broché. . . . . 3 fr. 50

Digitized by Google

V. GIARD & E. BRIÈRE, LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, PARIS

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de

Max BOUGARD
Maître des requêtes au Conseil d'État

GASTON JÈZE
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille

SÉRIE IN-8

BRYCE (J.). — La République américaine, avec une préface de E. Chavegrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
Tome premier. Le Gouvernement national. Traduction de D. Müller.
Tome deuxième. Les Gouvernements des États. Traduction de P. Lestang.
Tome troisième. Le Système des partis : l'Opinion publique. Trad. de P. Lestang.
Tome quatrième. Les Institutions sociales. Traduction de S. Bouyssy.
L'ouvrage complet, 1901-1902. 4 volumes in-8. Prix broché . . . . . 50 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 54 fr. »»

LABAND (P.), professeur à l'Université de Strasbourg. — **Le Droit public de l'Empire Allemand**, avec une préface de F. Larnaude professeur de droit public général à l'Université de Paris. Édition française, revue et mise au courant de la dernière législation par l'auteur.
Tome premier. Traduction de C. Gandilhon, Licencié ès-lettres, 1900. 1 vol. in-8.
Tome second. Traduction de C. Gandilhon et Th. Lacuire, professeur au lycée de Nice. 1901. 1 vol. in-8.
Tome troisième. Tr. de C. Gandilhon et A. Vulliod. 1902. 1 vol. in-8.
Tome quatrième. Tr. de C. Gandilhon et Jadot, 1903. 1 vol. in-8.
Tome cinquième. Tr. de S. Bouyssy, 1903. 1 vol. in-8.
Tome sixième. Tr. de S. Bouyssy, 1904. 1 vol. in-8.
L'ouvrage complet 1900-1904. 6 volumes in-8. Prix broché . . . . . 60 fr. »»
— Le même relié (reliure de la Bibliothèque) . . . . . 66 fr. »

DICEY (A. V.). — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1 vol. in-8, avec une préface de A. Ribot, député. Traduction française de A. Batut et G. Jèze. 1902. 1 vol. in-8 broché . . . . . 10 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 11 fr. »»

W. WILSON. — L'État, avec une préface de L. Duguit, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Bordeaux, traduction de J. Wilhem. 1902. 2 vol. in-8 broché : 20 fr., relié . . . . . 22 fr. »»

A. HAMILTON, JAY, MADISON. — Le Fédéraliste, nouvelle édition française par G. Jèze avec une préface de A. Esmein, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris. 1902. 1 vol. in-8 broché : 14 fr., relié . . . . . 15 fr. »»

KORKOUNOV. — Théorie générale du Droit. 1 vol. in-8, traduction française de J. Tchernoff, avec une préface de F. Larnaude. 1903. 1 vol. in-8 broché : 10 fr. relié . . . . . 11 fr. »»

KOVALEVSKY. — Les institutions politiques de la Russie. — Traduction française de Me Derocquigny. 1903. 1 vol. in-8 broché : 7 fr. 50, relié. . . . 8 fr. 50

SIR R. ANSON. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. *Le Parlement*. Traduction de C. Gandilhon. 1903, préface de G. Hanotaux. 1 vol. in-8, broché : 10 fr., relié . . . . . 11 fr. »»

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, préface de H. Berthélemy, tome Ier, broché : 8 fr., relié. . . . . 9 fr. »»

SÉRIE IN-18

TODD (A.). — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Traduit sur l'édition anglaise de Spencer Walpole, avec une préface de Casimir-Périer. 1900. 2 volumes in-18 brochés . . . . . 12 fr. »»
Reliés, reliure de la bibliothèque. . . . . 13 fr. »»

WILSON (W.). — Le Gouvernement congressionnel, avec une préface de Henri Wallon, sénateur, 1900. 1 vol. in-18 broché. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la Bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

JENKS (Edward). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre. Traduction de J. Wilhelm, juge au tribunal civil de Coulommiers, avec une préface de H. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 1902. 1 volume in-18 br. . . . . 5 fr. »»
Relié, reliure de la bibliothèque . . . . . 5 fr. 50

SOUS PRESSE :

OTTO MAYER. — Le Droit administratif allemand, édition française par l'auteur, tome II.
NITTI (F.). — La Science des Finances.
Les Règlements des Assemblées législatives.

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

JUN 30 1908

Digitized by Google

Digitized by Google